

# CANADIAN MILITARY JOURNAL

Vol. 12, No. 1, Winter 2011



National  
Defence

Défense  
nationale

Canada

# CANADIAN MILITARY JOURNAL

Vol. 12, No. 1, Winter 2011



National  
Defence

Défense  
nationale

Canada

# GUIDELINES FOR THE SUBMISSION OF MANUSCRIPTS

Canadian Military Journal welcomes the submission of manuscripts on topics of broad significance to the defence community in Canada, including, but not limited to, security and defence policy, strategic issues, doctrine, operations, force structures, the application of technology, equipment procurement, military history, leadership, training and military ethics. Forward-looking pieces which present original concepts or ideas, new approaches to old problems and fresh interpretation are especially welcome.

Authors are asked to note the following general guidelines:

- ❑ Manuscripts may be submitted in either official language.
- ❑ As a general rule, manuscripts of major articles should be between 3500 to 6000 words in length, including endnotes. However, shorter pieces are also welcomed, especially views and opinions that engage in the debate of relevant issues, as are letters to the editor.
- ❑ Manuscripts must be submitted in electronic format, on disc or by e-mail, in MS Word or WordPerfect. E-mail address: [cmj.rmc@forces.gc.ca](mailto:cmj.rmc@forces.gc.ca). The preferred program is MS Word.
- ❑ Manuscripts should be accompanied by appropriate graphs, charts, photographs, maps or other illustrations which illuminate the context of the article. All images sent electronically, including photos, charts, figures, and graphs, should be no smaller than 5"x7" and saved at 300 dpi as a JPEG or TIF file in Photoshop or other well-known formats. Expressed another way, an individual image of 1MB will usually suffice for publication purposes. If in doubt about image suitability, contact either the Editor or the Publication Manager for guidance. Illustrations from a PowerPoint program cannot be used because the resolution is too low (72 dpi).
- ❑ Manuscripts should conform to standard academic style, using Oxford English or Petit Robert spelling, with endnotes rather than footnotes.
- ❑ Acronyms and military abbreviations should be used sparingly, but, if unavoidable, they may be used in the body of the text provided that the term is written out in full the first time it is used, followed by the abbreviated form in brackets. On the other hand, military jargon and slang terms should, as a rule, be avoided.
- ❑ All submissions must be accompanied by a brief (one paragraph) biographical sketch of the author which includes current appointment, telephone number, e-mail address and mailing address.

All manuscripts normally will be reviewed anonymously by at least two external readers from the Editorial Board, who will make recommendations to the Editor as to suitability for publication. Manuscripts will be judged on the originality and quality of the argument or discussion, the relevance and timeliness of the topic, and on quality of the writing style.

The Deputy Minister and Chief of the Defence Staff have delegated authority to approve manuscripts for publication in Canadian Military Journal to the Editor acting on recommendations of the Editorial Board, so serving members of the Canadian Forces and civilian employees of the Department of National Defence are not required to obtain prior clearance from their superior when submitting a manuscript.

The Editor reserves the right to edit manuscripts for style, grammar and length, but will not make editorial changes which affect the integrity of the argument or discussion without reference to the author. Manuscripts that are not accepted for publication will be returned to the author. No copy of unpublished manuscripts will be retained by Canadian Military Journal, the Editorial Board or Department of National Defence.



**Cover**

**OPERATION MANNA.**  
Painting by John Rutherford.  
Courtesy of the artist  
and the Bomber Command  
Museum of Canada.



**ETHICS, HUMAN  
RIGHTS, AND THE LAW  
OF ARMED CONFLICT**



**SECURITY FORCE  
CAPACITY BUILDING:  
LOCAL OWNERSHIP  
VERSUS HUMAN  
CAPITAL**

3 EDITOR'S CORNER  
4 VALOUR

**MILITARY ETHICS**

6 ETHICS, HUMAN RIGHTS, AND THE LAW OF ARMED CONFLICT  
*by Louis-Philippe F. Rouillard*

**STRATEGIC AND OPERATIONAL CONCERNS**

15 SECURITY FORCE CAPACITY BUILDING:  
LOCAL OWNERSHIP VERSUS HUMAN CAPITAL  
*by Tyler Wentzell*

23 COMBATING CORRUPTION IN AFGHANISTAN  
*by Dan Green*

**MILITARY PLANNING**

30 DESIGN AND JOINT OPERATION PLANNING  
*by Daniel H. McCauley*

**MILITARY HISTORY**

41 GOUZENKO TO GORBACHEV: CANADA'S COLD WAR  
*by Jack Granatstein*

**VIEWS AND OPINIONS**

54 VICTORY  
*by Ryan Clow*

59 AM I SPEAKING JAPANESE?  
CULTURAL IMPLICATIONS IN LANGUAGE TRAINING  
*by Dana Batho*

65 WHEN I THINK OF ROYAL MILITARY COLLEGE SAINT-JEAN...  
*by Chantal Beauvais*

**COMMENTARY**

68 THE REPORT ON TRANSFORMATION 2011  
*by Martin Shadwick*

72 BOOK REVIEWS

*Canadian Military Journal / Revue militaire canadienne* is the official professional journal of the Canadian Forces and the Department of National Defence. It is published quarterly under authority of the Minister of National Defence. Opinions expressed or implied in this publication are those of the author, and do not necessarily represent the views of the Department of National Defence, the Canadian Forces, *Canadian Military Journal*, or any agency of the Government of Canada. Crown copyright is retained. Articles may be reproduced with permission of the Editor, on condition that appropriate credit is given to *Canadian Military Journal*. Each issue of the *Journal* is published simultaneously in print and electronic versions; it is available on the Internet at [www.journal.forces.gc.ca](http://www.journal.forces.gc.ca).

ISSN 1492-465X

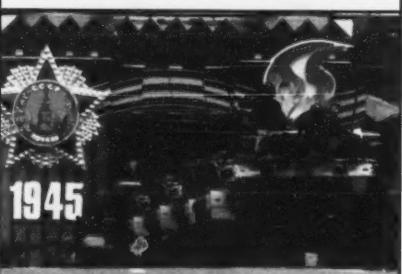
CMJ

## How to Contact Us

Canadian Military Journal /  
Revue militaire canadienne  
Canadian Defence Academy  
PO Box 17000, Station Forces  
Kingston, Ontario  
CANADA, K7K 7B4  
Fax: (613) 541-6866  
E-mail: cmj.rmc@forces.gc.ca



### DESIGN AND JOINT OPERATION PLANNING



### GOUZENKO TO GORBACHEV: CANADA'S COLD WAR



### WHEN I THINK OF ROYAL MILITARY COLLEGE SAINT-JEAN...

# CANADIAN MILITARY JOURNAL

[www.journal.forces.gc.ca](http://www.journal.forces.gc.ca)

#### Editor-in-Chief

David L. Bashow  
(613) 541-5010 ext. 6148  
bashow-d@rmc.ca

#### Publication Manager

Claire Chartrand  
(613) 541-5010 ext. 6837  
claire.chartrand@rmc.ca

#### Editorial Advisor

Michael Boire

#### Commentary

Martin Shadwick

#### Oversight Committee

##### Chairman

Major-General Pierre Forgues, Commander, Canadian Defence Academy (CDA)

##### Members

Mr. David L. Bashow, Editor-in-Chief,  
Canadian Military Journal (CMJ)

Dr. Joel Sokolsky, Principal,  
Royal Military College of Canada (RMCC)

Colonel Jim Cottingham, representing  
Chief of the Air Staff (CAS)

Commander Hugues Canuel, representing  
Chief of the Maritime Staff (CMS)

Major Andrew Godefroy, representing Director  
General Land Capability Development (DGLCD)

Brigadier-General Éric Tremblay, Commandant  
Royal Military College of Canada (RMCC)

Colonel Bernd Horn, Chief of Staff Strategic Training  
and Education Programs (COS STEP), Canadian  
Defence Academy (CDA)

Commander Guy Phillips, Instructor, Canadian Forces  
Military Law Centre (CFMLC), Canadian Defence  
Academy (CDA)

Ms. Hanya Soliman, representing Chief of the  
Defence Intelligence (CDI)

#### Editorial Board

Dr. Douglas Bland

Lieutenant-Colonel (ret'd) David Last

Chief Warrant Officer J.M. Chiasson

Dr. Chris Madsen

Lieutenant-Colonel (ret'd) Douglas Delaney

Dr. Sean Maloney

Dr. Rocky J. Dwyer

Professor Brian McKercher

Lieutenant-Colonel (ret'd) Michael Goodspeed

Dr. Paul Mitchell

Major John Grodzinski

Dr. Nezih Mrad

Dr. David Hall

Dr. Scot Robertson

Professor Michael Hennessy

Professor Stéphane Roussel

Professor Hamish Ion

Professor Elinor Sloan

Philippe Lagassé

Colonel (ret'd) Randall Wakelam

#### NOTE TO READERS

As a bilingual journal, readers should take note that where citations in endnotes are translated from their original language, we will use the abbreviation 'TOQ' at the end of the note to indicate that readers can find the original citations in the other language version of the Journal.

## EDITOR'S CORNER

Welcome to yet another frosty winter edition of the Canadian Military Journal. Since these words are being penned during our annual period of national remembrance, I believe our cover image merits special attention.

During the spring of 1945, at the end of April, a large pocket of resistance in western Holland, deliberately bypassed and sealed off by the advancing Allied land forces, was still under the control of the Germans. Many of the estimated three million Dutch citizens contained therein were close to starvation. In due course, a truce was arranged with the local German occupation forces, who designated ten acceptable drop zones, and also acknowledged the need for additional truck convoys carrying supplies after the air drops were accomplished. The first of the drops occurred on 29 April at the village of Waardenburg on the Waal River, and although the river bank bristled with flak emplacements, restraint on both sides prevailed, and there was no enemy action on this inaugural day of Operation *Manna*. From 29 April to 7 May, Bomber Command Lancasters made 2835 relief sorties to the beleaguered area, delivering 6672 tons of food by air before the Germans surrendered. The truce held throughout, and subsequent drops were carried out on The Hague and Rotterdam.

The cover image is Operation *Manna* by the British Columbia artist John Rutherford. This painting, generously gracing our cover courtesy of both the artist and the Canadian Bomber Command Museum in Nanton, Alberta, was commissioned for the museum's Operation *Manna* Commemoration in July 1995. The aircraft depicted in the foreground over the Waal River is a 625 (RAF) Squadron Lancaster flown by Flying Officer Joe English. Currently a resident of Nanton, Mr. English and his wartime crew were aboard one of the lead aircraft on the opening day of the operation to Waardenburg. They were unanimous in their agreement that, to them, this raid truly was "... the best raid of the war." This also was, by any yardstick, bombing with a gentler purpose.

On to our rather eclectic current issue... 'Taking the point' this time out, Dr. Louis-Philippe Rouillard, the Defence Ethics Programme's Conflict of Interest and Programme Administration Manager, continues the debate on ethics, human rights, and their relationship to the Law of Armed Conflict (LOAC). Herein, he offers a proposal to reframe legal-ethical thinking, and proposes a method "... by which to achieve implementation through the existing international legal system, including the collective security system, the LOAC, and international human rights."

He is followed by Captain Tyler Wentzell, an infantry officer and aspiring lawyer, who proposes "... that the interplay between human capital and local ownership dictate the organizational model [that is] best suited to the development of security forces." Wentzell believes that these two key factors, "... offer a useful tool in the selection of models available in the development of host nation security forces in humanitarian operations, peacekeeping, counterinsurgency, and high intensity operations alike."

In the first of two submissions from our American friends in this issue, US Navy Lieutenant Dan Green draws upon personal experience in theatre to offer several pragmatic solutions "... for addressing the corruption challenge of Afghanistan,

informed by [American] experiences there, and enriched by the best practices of previous counterinsurgency efforts." Needless to say, past and future applications to Canadian experiences make for compelling reading.

With respect to military planning, retired US Air Force Lieutenant Colonel Daniel McCauley, currently a National Defense University assistant professor teaching at the Joint and Combined Warfighting School in Norfolk, Virginia, opines that today's complex operational environment "... requires planners to take a much broader approach to planning, to include a whole-of-government approach to these types of operations." He acknowledges that the US (and allies) have shifted focus to a 'shaping' strategy that attempts to influence today's events in an attempt to make future combat operations unnecessary. McCauley further suggests: "Design will never overcome uncertainty or chaos, but it will help the planner understand the interactive and changing nature of types of environments within which US forces will operate in the future."

Our historical section is honoured to present a submission from Jack Granatstein, one of Canada's most respected historians, and a frequent contributor to the *Canadian Military Journal*. This time, Jack takes an in-depth look at Canada's participation in the Cold War in the wake of the Second World War. He maintains: "...Three streams of opinion shaped Canada's Cold War: internationalism, continentalism, and nationalism," but concludes that it was continentalism that ultimately held sway over the other competing ideologies.

In our Views and Opinions section, Ryan Clow, an RMC graduate with a Masters in War Studies and currently a civilian employee with Canadian Special Operations Forces Command, strongly advocates that: "Non-compromised victory should be the only resolution we in the West seek in the war against terrorism." Next, Dana Batho, a recent RMC graduate, budding Intelligence Officer, and presently, a post-graduate student in International Affairs at Carleton University, discusses the challenges of working in a foreign nation or culture, and makes a strong advocacy case for how much cultural awareness can be acquired through foreign language acquisition. Chantal Beauvais, the rector of Saint Paul University, Ottawa, in a reprint of a Convocation address she delivered at the *Collège militaire royal de Saint-Jean* last May, then presents her views on military life and service. In the words of Major-General (ret'd) Daniel Gosselin, the former commander of the Canadian Defence Academy: "It is short but superb in its simple messaging." With the issues of ethics and values resurfacing by virtue of a few recent incidents and the aforementioned dialogue and debate, her message is a very important one to young officer aspirants.

Martin Shadwick has chosen to examine Lieutenant-General (ret'd) Andrew Leslie's recently-released *Report on Transformation 2011*, complete with many recommendations to "... reduce overhead and improve efficiency and effectiveness," but also "... some disturbing findings and thought-provoking recommendations..." Finally, we close with the usual potpourri of book reviews for consideration by our readers.

Until the next time.

David L. Bashow  
Editor-in-Chief  
Canadian Military Journal

# VALOUR

**C**anada's three military valour decorations, namely, the Victoria Cross, the Star of Military Valour, and the Medal of Military Valour, were created by Her Majesty Queen Elizabeth II, Queen of Canada, on 1 January 1993. All the decorations may be awarded posthumously.

The **Victoria Cross** is awarded for the most conspicuous bravery, a daring or pre-eminent act of valour or self-sacrifice, or extreme devotion to duty in the presence of the enemy.

The **Star of Military Valour** is awarded for distinguished or valiant service in the presence of the enemy.

The **Medal of Military Valour** is awarded for an act of valour or devotion to duty in the presence of the enemy.

Additionally, the **Mention in Dispatches** was created to recognize members of the Canadian Forces on active service and other individuals working with or in conjunction with the Canadian Forces for valiant conduct, devotion to duty, or other distinguished service. Recipients are entitled to wear a bronze oak leaf on the appropriate campaign or service medal ribbon. Like the military valour decorations, the Mention in Dispatches may be awarded posthumously.

On 9 September 2011, His Excellency the Right Honourable David Johnston, Governor General and Commander-in-Chief of Canada, announced the awarding of six **Medals of Military Valour** to members of the Canadian Forces who displayed gallantry and devotion to duty in combat.

The recipients will be invited to receive their decorations at a ceremony to be held at a later date.

## RECIPIENTS/CITATIONS MILITARY VALOUR DECORATIONS

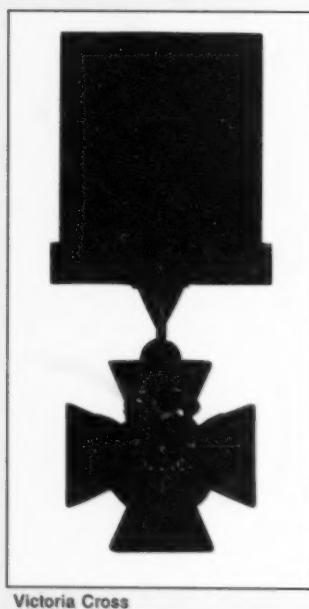
Lieutenant Guillaume Frédéric Caron, MMV, CD  
Rimouski, Quebec  
Medal of Military Valour

As part of an Operational Mentor and Liaison Team in Afghanistan from April to October 2009, Lieutenant Caron contributed to the battle group's operational success. While supervising an Afghan National Army company, he distinguished himself during combat operations through his courage on the battlefield, notably when he led the difficult recovery of an Afghan helicopter that had been shot down. Through his leadership, combat skills, and tactical acumen, Lieutenant Caron has brought great credit to the Canadian Forces.

Corporal Bradley D. Casey, MMV  
Pugwash, Nova Scotia  
Medal of Military Valour

On 18 February 2010, Corporal Casey risked his life to provide treatment to a wounded Afghan National Army soldier. With bullets striking around him, he provided critical treatment and transported the casualty to the medical evacuation helicopter. Despite being under constant fire, Corporal Casey never wavered from his task, ensuring the provision of exceptional medical care to a fellow soldier.

Private Tony Rodney Vance Harris, MMV  
Pennfield, New Brunswick  
Medal of Military Valour



Victoria Cross



Star of Military Valour



Medal of Military Valour

## VALOUR

On 23 November 2009, Private Harris was at Forward Operating Base Wilson in Afghanistan, when insurgents unleashed a mortar attack. Without regard for his own safety, he ran to the scene of the impact and provided first aid to American soldiers. Noticing another soldier trapped inside a burning sea container, Private Harris went to his aid, single-handedly pulled him to safety, and rendered life-saving first-aid as rounds continued to fall. Private Harris' courageous and decisive actions under fire that day saved several lives and brought great credit to Canada.

Captain Michael A. MacKillop, MMV, CD  
Calgary, Alberta  
Medal of Military Valour

As commander of a reconnaissance platoon from October 2009 to May 2010, Captain MacKillop disrupted insurgent activities in a volatile sector of Afghanistan through his courageous and relentless engagement of the enemy. Often facing fierce resistance and fire from multiple directions, he remained composed during intense battles, calmly providing direction and constantly looking to gain the advantage. Captain MacKillop's exceptional leadership under fire and his ability to get the most from his soldiers were critical to consistently defeating insurgents in Afghanistan.

Master Corporal Gilles-Remi Mikkelsen, MMV  
Bella Coola, British Columbia  
Medal of Military Valour

On 1 November 2009, a member of Master Corporal Mikkelsen's joint Canadian-Afghan foot patrol was severely wounded by an improvised explosive device. During the ensuing ambush, Master Corporal Mikkelsen selflessly crossed through intense enemy fire to provide life-saving first-aid to the critically wounded Afghan soldier. Despite the danger, his outstanding courage saved a comrade's life and brought great credit to Canada and the Canadian Forces.

Sergeant Marc-André J.M. Rousseau, MMV  
La Sarre, Quebec  
Medal of Military Valour

On 3 August 2010, while Sergeant Rousseau was conducting an exercise with a group of civilians at the Kandahar Airfield, insurgents blew a hole in the fence in an attempt to force their way inside. Despite being under heavy fire, Sergeant Rousseau led two companies over exposed ground, occupied a nearby vehicle, and aggressively engaged the enemy. Without regard for his own safety, Sergeant Rousseau demonstrated outstanding leadership and courage, which proved vital to winning the battle and saving countless lives on the airfield.



DND Photo AR2011-0487-030



Parliament

## ETHICS, HUMAN RIGHTS, AND THE LAW OF ARMED CONFLICT

by Louis-Philippe F. Rouillard

### Introduction

Occasionally, there is a view echoed by some 'operators,' the 'real soldiers,' that the Law of Armed Conflict (LOAC) does not lend itself to effective application in operations. They view the law devoid of any value in itself. As a result, they act in a manner consistent with the minimal letter of the law, but eschew its spirit. By doing so, their actions might meet the legal requirements to avoid prosecution, but do not fully respect the intent of the law and the values that it encompasses. Sometimes, a given situation does not meet even the minimal requirements. Examples from the last few decades abound, and do not need retelling here. This article will counter that the LOAC is not a 'stand-alone benchmark' requiring a minimal 'pass or fail grade,' but rather, it is a wider set of law that incorporates the values of professional soldiers and of society-at-large. I will demonstrate this in three parts. First, I will show the link between the LOAC, professionalism, and ethical obligations. Then, I will demonstrate how this translates into firm obligations for service members to conform to legal norms that are applicable at all times, such as international human rights. Finally, I will conclude with a demonstra-

tion of the application of ethical values and principles in operations through the prism of the law.

### Professionalism, Ethics, and the LOAC

The Canadian Forces (CF) is established under the authority of Parliament through the National Defence Act.<sup>1</sup> All its members are subject to the authority of the chain of command, up to and including the Chief of the Defence Staff (CDS).<sup>2</sup> Since Canada does not have conscription,<sup>3</sup> it is a 'professional army,' that is, a volunteer army serving in accordance with terms of service out of which an individual can elect to continue or not, and the institution can decide to re-enrol the individual, or not. This means that an individual member's constant training gives them a continuous professional development. While the terms of service of the Reserve force is separated by classes of service, the idea of a continu-

*Louis-Philippe Rouillard is a graduate of the University of Ottawa (LL.B, LL.M), of the Royal Military College of Canada (BMASc, MA War Studies), and of Peter Pazmany Catholic University (PhD). He has been the Defence Ethics Programme's Conflict of Interest and Programme Administration Manager since 2008.*

ous professional development remains applicable to all service personnel. *Duty with Honour: The Profession of Arms in Canada* affirms that all CF members are professionals by virtue of their Oath of Allegiance. While a debate exists in the academic world as to whether this inclusiveness is warranted,<sup>4</sup> it will suffice for our purposes to adopt *Duty with Honour*'s criteria, which include acceptance of the concept of unlimited liability, a specialized body of military knowledge and skills, and a set of core values and beliefs found in the military ethos that guides an individual in the performance of their duty.<sup>5</sup> This reflects the historical and sociological criteria stated by many theorists regarding the nature of the military profession, including adherence to professional norms.<sup>6</sup> These norms are the military ethos, understood as "... the foundation upon which the legitimacy, effectiveness and honour of the Canadian Forces depend," and of which they consist:

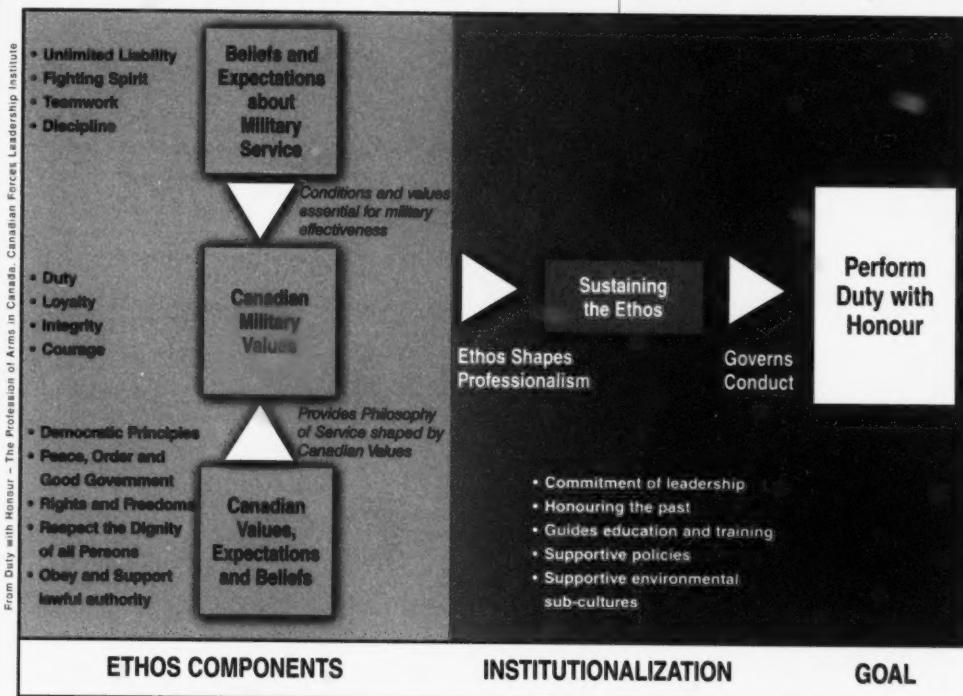


Figure 2-1. The Military Ethos<sup>7</sup>

This military ethos reflecting national values and beliefs leads to a unique Canadian style of military operations - one in which CF members perform their mission and tasks to the highest professional standards, meeting the expectations of Canadians-at-large.<sup>8</sup> This is where the CF differs from many other armed forces. They are not only expected to abide by the military ethos, but also to apply a common set of values it shares with another institution responsible for the national defence of Canada, the Department of National Defence (DND). Established under Article 3 of the National Defence Act, DND exists under the responsibility of the Minister of National Defence, who is vested with power over the management and direction of the CF and all matters relating to national defence.<sup>9</sup> Thus, the interaction between the two necessitates a common set of values under which to act. Since DND is composed of civilian public servants who fall under the rules of the Public Service Employment Act,<sup>10</sup> they are

held to the values of the Public Service (PS) of Canada, as affirmed in the Values and Ethics Code for the Public Service.<sup>11</sup> To reconcile the two, the Deputy Minister of DND (DM) and the CDS jointly established the Defence Ethics Programme (DEP) in 1997. The DEP produced a Statement of Defence Ethics,<sup>12</sup> which combines both Canadian Military Values and Public Service Values in a set of principles and obligations to which CF members and DND employees must adhere. While the terminology may be different, this alters in no way the fundamental values by which military members must abide in their official duties. For example, if the concept of duty encompasses as much the obligation of responsibility of the Statement of Defence Ethics, the concept of unlimited liability that underlines this obligation for CF members continues to exist. It is only because responsibility does not imply this concept for public servants that the concept of responsibility is accepted as the common shared value of the two institutions. Still, in no way does this abrogate the military values to which serving personnel are expected to conform.

Some past authors argued that military morale and its values have been eroded by the "... transference of civilian values and management techniques to the Forces."<sup>13</sup> However, even proponents of having a different set of values in the 1980s recognised that "... an ethos which resulted in alienation of the Forces from the Canadian public or the civil service is

regarded as highly undesirable."<sup>14</sup> There are good reasons for this. The military ethos is composed of, amongst other elements, Canadian values. If it was otherwise, a divide would be created, and the armed forces would be defending Canadian ideals, basing itself upon its own set of values for doing so, and not upon the wider set of beliefs and expectations that the nation's citizens hold. This is a fundamental aspect of the bond of trust that must exist between all citizens forming civil society, and its citizens in uniform. This trust is a capital, much like money in the bank. Trust is a function of two things: character and competence. Character includes one's integrity; one's intent toward and among people. Competence includes one's capabilities, skills, and generated results.<sup>15</sup> Trust equates to confidence. Each time competence or character is tainted by an event, we withdraw some of our capital. When too much is withdrawn, it can result in moral bankruptcy.



CEHC 534-IMG0020

Parliament

## ETHICS, HUMAN RIGHTS, AND THE LAW OF ARMED CONFLICT

by Louis-Philippe F. Rouillard

### Introduction

Occasionally, there is a view echoed by some ‘operators,’ the ‘real soldiers,’ that the Law of Armed Conflict (LOAC) does not lend itself to effective application in operations. They view the law devoid of any value in itself. As a result, they act in a manner consistent with the minimal letter of the law, but eschew its spirit. By doing so, their actions might meet the legal requirements to avoid prosecution, but do not fully respect the intent of the law and the values that it encompasses. Sometimes, a given situation does not meet even the minimal requirements. Examples from the last few decades abound, and do not need retelling here. This article will counter that the LOAC is not a ‘stand-alone benchmark’ requiring a minimal ‘pass or fail grade,’ but rather, it is a wider set of law that incorporates the values of professional soldiers and of society-at-large. I will demonstrate this in three parts. First, I will show the link between the LOAC, professionalism, and ethical obligations. Then, I will demonstrate how this translates into firm obligations for service members to conform to legal norms that are applicable at all times, such as international human rights. Finally, I will conclude with a demonstra-

tion of the application of ethical values and principles in operations through the prism of the law.

### Professionalism, Ethics, and the LOAC

The Canadian Forces (CF) is established under the authority of Parliament through the National Defence Act.<sup>1</sup> All its members are subject to the authority of the chain of command, up to and including the Chief of the Defence Staff (CDS).<sup>2</sup> Since Canada does not have conscription,<sup>3</sup> it is a ‘professional army,’ that is, a volunteer army serving in accordance with terms of service out of which an individual can elect to continue or not, and the institution can decide to re-enrol the individual, or not. This means that an individual member’s constant training gives them a continuous professional development. While the terms of service of the Reserve force is separated by classes of service, the idea of a continu-

Louis-Philippe Rouillard is a graduate of the University of Ottawa (LL.B., LL.M.), of the Royal Military College of Canada (BMASc, MA War Studies), and of Peter Pazmany Catholic University (PhD). He has been the Defence Ethics Programme’s Conflict of Interest and Programme Administration Manager since 2008.

ous professional development remains applicable to all service personnel. *Duty with Honour: The Profession of Arms in Canada* affirms that all CF members are professionals by virtue of their Oath of Allegiance. While a debate exists in the academic world as to whether this inclusiveness is warranted,<sup>4</sup> it will suffice for our purposes to adopt *Duty with Honour*'s criteria, which include acceptance of the concept of unlimited liability, a specialized body of military knowledge and skills, and a set of core values and beliefs found in the military ethos that guides an individual in the performance of their duty.<sup>5</sup> This reflects the historical and sociological criteria stated by many theorists regarding the nature of the military profession, including adherence to professional norms.<sup>6</sup> These norms are the military ethos, understood as "... the foundation upon which the legitimacy, effectiveness and honour of the Canadian Forces depend," and of which they consist:

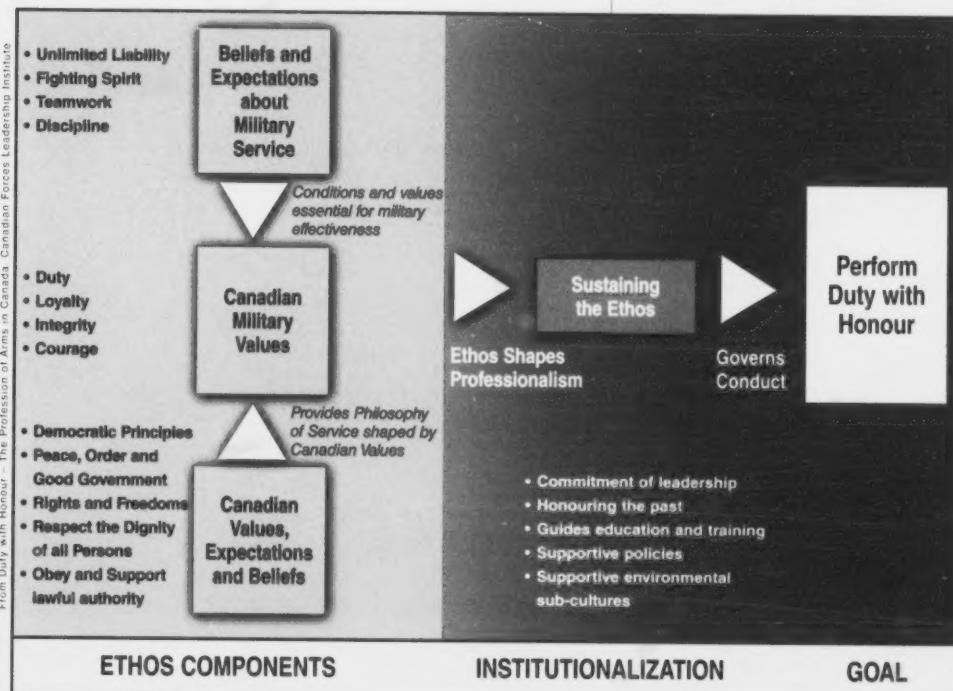


Figure 2-1. *The Military Ethos*<sup>7</sup>

This military ethos reflecting national values and beliefs leads to a unique Canadian style of military operations - one in which CF members perform their mission and tasks to the highest professional standards, meeting the expectations of Canadians-at-large.<sup>8</sup> This is where the CF differs from many other armed forces. They are not only expected to abide by the military ethos, but also to apply a common set of values it shares with another institution responsible for the national defence of Canada, the Department of National Defence (DND). Established under Article 3 of the National Defence Act, DND exists under the responsibility of the Minister of National Defence, who is vested with power over the management and direction of the CF and all matters relating to national defence.<sup>9</sup> Thus, the interaction between the two necessitates a common set of values under which to act. Since DND is composed of civilian public servants who fall under the rules of the Public Service Employment Act,<sup>10</sup> they are

held to the values of the Public Service (PS) of Canada, as affirmed in the Values and Ethics Code for the Public Service.<sup>11</sup> To reconcile the two, the Deputy Minister of DND (DM) and the CDS jointly established the Defence Ethics Programme (DEP) in 1997. The DEP produced a Statement of Defence Ethics,<sup>12</sup> which combines both Canadian Military Values and Public Service Values in a set of principles and obligations to which CF members and DND employees must adhere. While the terminology may be different, this alters in no way the fundamental values by which military members must abide in their official duties. For example, if the concept of duty encompasses as much the obligation of responsibility of the Statement of Defence Ethics, the concept of unlimited liability that underlines this obligation for CF members continues to exist. It is only because responsibility does not imply this concept for public servants that the concept of responsibility is accepted as the common shared value of the two institutions. Still, in no way does this abrogate the military values to which serving personnel are expected to conform.

Some past authors argued that military morale and its values have been eroded by the "... transference of civilian values and management techniques to the Forces."<sup>13</sup> However, even proponents of having a different set of values in the 1980s recognised that "... an ethos which resulted in alienation of the Forces from the Canadian public or the civil service is

regarded as highly undesirable."<sup>14</sup> There are good reasons for this. The military ethos is composed of, amongst other elements, Canadian values. If it was otherwise, a divide would be created, and the armed forces would be defending Canadian ideals, basing itself upon its own set of values for doing so, and not upon the wider set of beliefs and expectations that the nation's citizens hold. This is a fundamental aspect of the bond of trust that must exist between all citizens forming civil society, and its citizens in uniform. This trust is a capital, much like money in the bank. Trust is a function of two things: character and competence. Character includes one's integrity; one's intent toward and among people. Competence includes one's capabilities, skills, and generated results.<sup>15</sup> Trust equates to confidence. Each time competence or character is tainted by an event, we withdraw some of our capital. When too much is withdrawn, it can result in moral bankruptcy.

This bond of trust between citizens and uniformed citizens impacts upon the 'social capital' of a nation, affecting performance, retention, recruiting, and the devolution of resources to the armed forces, further impacting competence and morale. Once in this vicious circle, the bond of trust further dissolves and may take decades to rebuild. An example of this is the 'military covenant' between civil society and the military. It originates from the *British Army Doctrine Publication 5* entitled 'Soldiering: the Military Covenant'.<sup>16</sup> It is described as the moral basis of the [British] Army's output. It describes how the unlimited liability makes soldiering unique, and what a soldier should expect for surrendering some civil liberties.<sup>17</sup>

The Canadian Forces has adopted a similar concept to that of the military covenant, but calls it a 'social contract.' Both are understood as a 'moral commitment'.<sup>18</sup> As a result, under the terms of the Oath of Allegiance, a CF member can expect fair and respectful treatment, for which society expects an output, including sending its uniformed citizens in harm's way in order to support government policies. Serving personnel have a reasonable expectation that this will be done with due care and attention.<sup>19</sup> If one is injured, one expects to be cared for by the society that required this sacrifice. Yet, commentators speak of an unravelling of that moral commitment<sup>20</sup> and a disconnect between the military and society.<sup>21</sup> In the same breath, it is argued that Western societies do not like the use of force, as it is by nature antithetical to their liberal outlook, and that if they must enter a fight, their armed forces do so in a manner that reflects their own core liberal values,<sup>22</sup> which question the legitimacy of the use of force.<sup>23</sup> Furthermore, these societies have become more intolerant of casualties, especially when perceived as being unnecessary due to misguided foreign policies.<sup>24</sup>

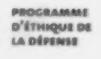
A proposed answer to this new framework is that society's expectations have increased and are now on par with its education,<sup>25</sup> making its own judgement on the use of public resources. This includes prudence and legitimacy prior to entering conflicts, and expectations that the conduct of military personnel in a conflict will conform to society's values. Such values must form part of the armed forces' values, and the military cannot depart from them or the social contract would be nullified. The application of these values for armed forces therefore becomes military ethics: the right and wrong actions of an armed force, and its very real consequences upon human lives.<sup>26</sup>

In the past, societies have expected its military to behave with honour, but nonetheless, have often 'turned a blind eye' to less-than-honourable behaviour.<sup>27</sup> But societal expectations have grown; hence military ethics, a species of the genus of professional ethics.<sup>28</sup> As with any other professional ethics, one criterion for its existence is that it answers to a specific conceptual framework, including a legal and regulatory cadre. For military ethics, this legal framework is formed by the

LOAC. Yet, ethics concerns itself, not with the *legality* of an action, but with the notion of knowing whether this action is *morally right or wrong*. Since law is not concerned with the right or wrong of an action, but solely with its legality, how does one reconcile the two?

**Statement of DEFENCE ETHICS**

*The Canadian Forces and the Department of National Defence have a special responsibility for the defence of Canada. This responsibility is fulfilled through a commitment by the department and its employees, the Canadian Forces and its members to the following ethical principles and obligations:*

<b>PRINCIPLES:</b>	<b>RESPECT THE DIGNITY OF ALL PERSONS</b>  <b>SERVE CANADA BEFORE SELF</b>	<b>OBEY AND SUPPORT LAWFUL AUTHORITY</b>
<b>OBLIGATIONS:</b>		
<b>Integrity</b> <input checked="" type="checkbox"/> We give precedence to ethical principles and obligations in our decisions and actions. We respect all ethical obligations deriving from applicable laws and regulations. We do not condone unethical conduct.		
<b>Loyalty</b> <input checked="" type="checkbox"/> We fulfill our commitments in a manner that best serves Canada, DND and the CF.		
<b>Courage</b> <input checked="" type="checkbox"/> We face challenges, whether physical or moral, with determination and strength of character.		
<b>Honesty</b> <input checked="" type="checkbox"/> We are truthful in our decisions and actions. We use resources appropriately and in the best interests of the Defense mission.		
<b>Fairness</b> <input checked="" type="checkbox"/> We are just and equitable in our decisions and actions.		
<b>Responsibility</b> <input checked="" type="checkbox"/> We perform our tasks with competence, diligence and dedication. We are accountable for and accept the consequences of our decisions and actions. We place the welfare of others ahead of our personal interests.		
 <b>National Defense</b> <b>Defense Nationale</b>	 <b>DEFENCE ETHICS PROGRAMME</b>	 <b>PROGRAMME D'ÉTHIQUE DE LA DÉFENSE</b>

Statement of Defence Ethics

DND Photo

## Military Ethics, the LOAC, and Human Rights

The LOAC is not a new concept. The customary approach to law taken through religious text,<sup>29</sup> has underlined the morality – or ethics – to apply to battlefield situations, even in ancient times.<sup>30</sup> Throughout history, a tradition of 'Just War' evolved, comprised of two sets of principles: one governing the resort to armed force (*jus ad bellum*), and the second governing conduct in hostilities (*jus in bello*).<sup>31</sup> While a tradition and not a law, based upon the attempts of philosophers to describe its provisions, it has shaped much of Western military doctrine.<sup>32</sup> Therefore, following the precepts of the Just War tradition, and adapting to the formal legal context of the post-Second World War, the use of armed force is now more under scrutiny than ever – both for entrance into a given conflict, and for conduct during hostilities.

This flows from the consequences of the Second World War, but also in a large part from its preparatory phase, preceding the entrance of the United States into the conflict.

The then-President of the United States, Franklin D. Roosevelt, had announced in his Annual Message to Congress on 6 January 1941, his concept of "Four Freedoms": freedom of speech and expression everywhere in the world; freedom to worship God in his own way everywhere in the world; freedom from want, meaning economic security and healthy peacetime life for all inhabitants everywhere in the world; and freedom from fear, translating into world-wide reduction of armaments so that no nation should be capable of physical aggression.<sup>33</sup> This statement of an implied act of support for the United Kingdom clearly demonstrates a policy that the Americans intended to pursue. It did not remain as a message to Americans. On 10 August, 1941, Roosevelt met with Prime Minister Winston Churchill off the coast of Newfoundland. From their 'meeting at sea' emerged, on 12 August 1941, the Atlantic Charter, which became, for all intents and purposes, the policy statement of the entrance into war of the United States.

Its clear statement of alliance of the Anglo-Saxon world is undeniably made against "aggression" and the "Hitlerite Government of Germany," calling "... after the final destruction of Nazi tyranny (...) assurance that all men in all lands may live out their lives in freedom from fear and want" and that respect for "the right of all peoples to choose the form of government under which they live."<sup>34</sup> This might seem a simple declaration, but as American historian and lawyer Elizabeth Borgwardt has declared, when you state a moral principle, you are stuck with it. And here, the Atlantic Charter affirmed the rights as they apply, not to States, but also to "peoples," and to "all men in all the lands."

It is important to remember that the United States was not yet officially part of the hostilities, but already the Atlantic Charter established the moral justification for supporting the United Kingdom. This justification was not intended for States to enjoy prestige, or to dominate, as classical realism would desire it relative to international relations' theory. Rather, it was a statement to provide collective security and personal enjoyment within this prospective system. Through a liberal approach, it was building the argument as to the justness of the entrance into war when the time would come, answering to the *jus ad bellum* principle of the Just War tradition.

The question, then, is not the *legality and/or morality* of entrance into a conflict, since this has been answered, but the conduct of the hostilities under *jus in bello*. Its accepted benchmark is the LOAC, and it provides a set of rules as to the manner in which one may cause harm to physical integrity, including the arbitrary denial of the right to life, as well as harm to property, both private and public. Its whole premise rests upon the principle of humanity, and this is enacted by something seen as "a triumvirate equation under which military necessity is framed by the prohibition of unnecessary suffering during the proportionate application of military force, in an effort to 'humanize' a reality."<sup>35</sup> raising the concept of humanity as grounds for a fight. The Atlantic Charter provided for a statement of political rights as core values of the reason why the

war would be fought, a vision of individuals in a new system of collective security as opposed to the previous one composed solely of the interests of states and emphasising the application of these principles domestically as much as internationally. All these elements "continue to inform our conception of the term 'human rights.'"<sup>36</sup> The Allies defined its war in terms of humanity; a fight for human rights. The Axis did not. Therefore, the Allies gained the higher moral ground from which to operate.

At its roots, the principle of humanity rests precisely upon the very first right of "all men in all lands": the right to life. The status of "men," understood as "persons" in the Just War tradition, is woven into the LOAC in the distinction between combatants and non-combatants,

batants, the latter of whom pose no threat.<sup>37</sup> Yet, as opposed to international human rights where the right to life cannot be arbitrarily denied,<sup>38</sup> the LOAC does provide for arbitrary deprivation of this right. This applies to combatants and non-combatants alike through the criteria of proportionality, whereby an attack on combatants that is deemed a military necessity becomes justifiable if it provides for economy of force, even if collateral damage in terms of non-combatants is expected. The criteria of proportionality, demands that the military advantage gained from the attack is superior to the expected non-combatant casualties. With respect to the realities of combat where miscalculation occurs and/or collateral damages are much greater than anticipated, these are not at issue: it is the *expectations* prior to an attack being executed that matter. As long as non-combatants were not directly targeted and the expectation of proportionality was respected, it is permissible to deny arbitrarily non-combatants of their right to life.<sup>39</sup>

Here is where the professional soldier must think beyond the narrow confines of the LOAC, even though he is trained precisely in its application in the course of his professional activities. A professional soldier must remember that, while subjected to the LOAC, the professional also remains an agent of the State, and must continue to apply international human rights laws, which are not suspended from their application during an armed conflict, with the exception of the provisions that are permitted to be suspended under customary and treaty law, and that have been clearly stated as being suspended.

For Canadian Forces members deployed abroad, the LOAC certainly applies, but so does the International Covenant on Civil and Political Rights. It clearly states that certain rights continue to apply, even in times of public emergencies threatening the existence of the nation. Among these, the right to life is paramount. Some positivists argue that the Covenant only applies to "...State Party to the present Covenant [and thereby has them] undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present Covenant."<sup>40</sup> Their interpretation of this sentence is that both conditions must be in force for the provision of the Covenant to be applicable.<sup>41</sup> In true-but-debunked Alberto Gonzalez fashion,<sup>42</sup> this interpretation conveniently ignores previous decisions by the

United Nations Human Rights Committee, which is the international body responsible for the implementation of the Covenant, clarifying this sentence and affirming: "... a State party must respect and ensure the rights laid down in the Covenant to anyone within the power or effective control of that State party, even if not situated within the territory of the State party." Further, that the International Court of Justice in its advisory opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territories recognized that the jurisdiction of States is primarily territorial, but concluded that the Covenant extends to "... acts done by a State in the exercise of its jurisdiction outside of its own territory."<sup>43</sup>

**"The final element that allows for the interaction of the LOAC with international human rights law is the LOAC itself."**

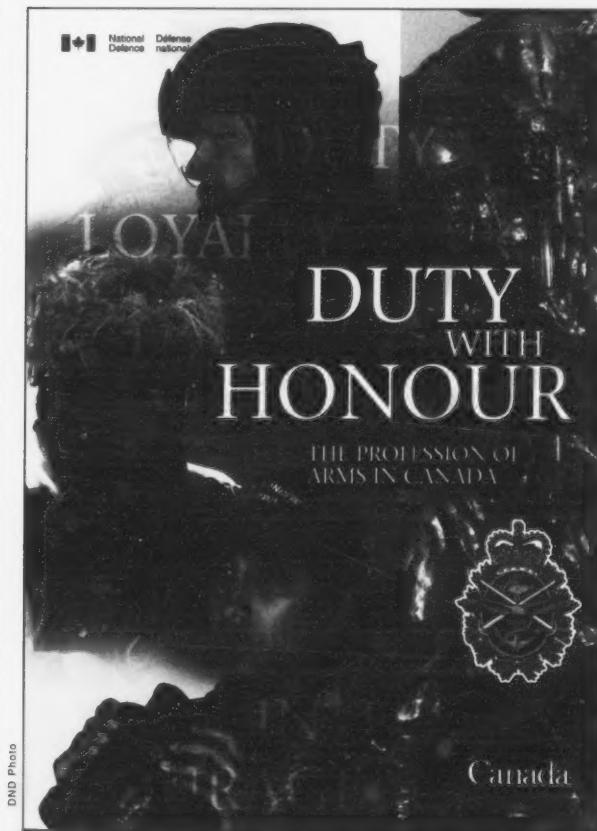
LOAC. It is a general principle of law that the specialised law will take precedence over the general law, but that otherwise the general law continues to apply. Therefore, the right to life cannot be arbitrarily denied to an individual by an agent of a state under international human rights law, unless superseded by a specialised law. The LOAC permits this, but only under the constraints of its over-arching principle of humanity.

If a final doubt existed as to the application of human rights during armed conflicts, one only needs to read the International Court of Justice decision in its Advisory

Opinion on the Legality of the threat or Use of Nuclear Weapons,<sup>45</sup> to which such recognition is fully adhered. Furthermore, applications of the concepts of human rights law are recognised through international criminal law. Canada has accepted the jurisdiction of the International Criminal Court and that of the Rome Statute, and rendered opposable to its agents by means of the Crimes against Humanity and War Crimes Act.<sup>46</sup> For Canada, the Act recognises three types of crimes under international law for which its agents might be prosecuted: genocide; crime against humanity; and war crimes.

The final element that allows for the interaction of the LOAC with international human rights law is the LOAC itself. Through the Marten's Clause in the Hague Convention of 1899, which was slightly modified in the Hague Convention of 1907, and reprised in another modified form in the Geneva Conventions of 1949, it states: "Parties to the conflict shall remain bound to fulfil by virtue of the principles of the law of nations, as they result from the usages established among civilized peoples, from the laws of humanity and the dictates of the public conscience." While there remains a debate as to whether this is to be interpreted *liberally* or *restrictively*, the statement links the LOAC with the precepts of public conscience – therefore, of morally acceptable conduct. As a result, it is clear that personnel must know the requirement to apply the norms contained in such law. Training pertaining to the LOAC is provided in most armed forces, but very little is said of human rights obligations. Yet, this is important. As explained above, entrance in an operational theatre is, for liberal democracies, most often justified on the very premise that armed forces are sent to stop gross and widespread violations of human rights and to guarantee the future exercise of these very human rights through the establishment and support of a democratic government. In short, the justification is provided on a *moral* – not solely a *legal* basis. When carried out within the collective security system, this provides political and legal legitimacy, as well as a moral justification for the use of force and the possibility of arbitrary denial of the right to life, and other infringements of physical integrity and of personal or public property, in accordance with applicable legal norms under the LOAC.

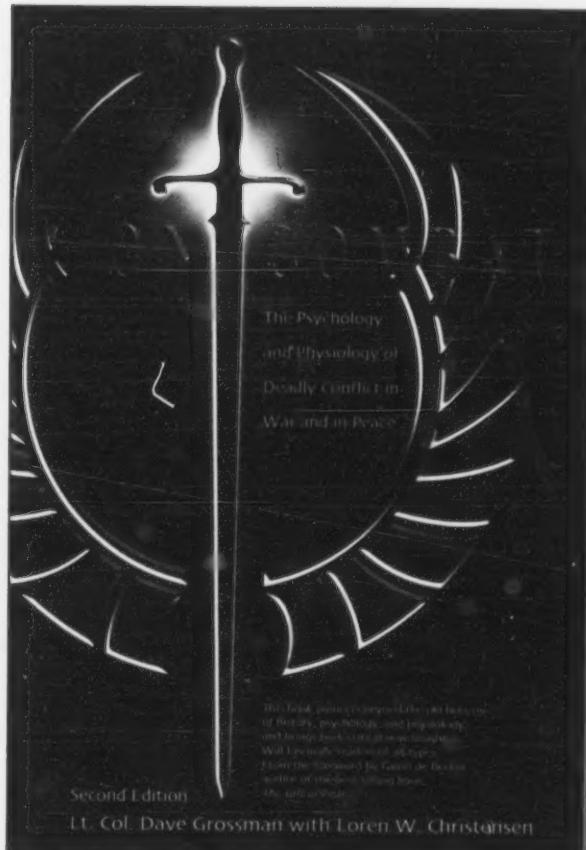
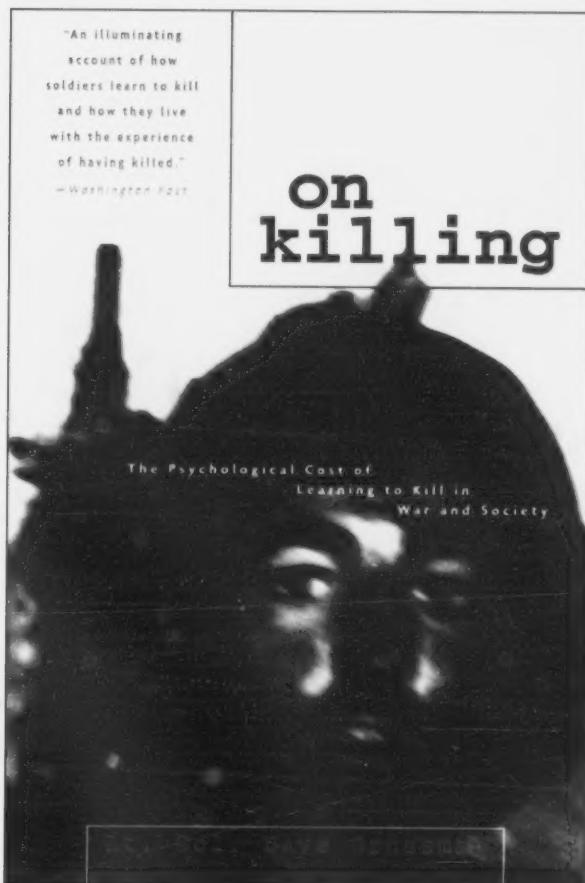
For military members to comprehend their obligations under international human rights law is to comprehend something more: the moral justification for their deployment



The International Court of Justice's decisions are binding for states having accepted its jurisdiction. As a result, one is to accept the concept that the Covenant is indeed binding on States, even outside their territory, where they have anyone within their power or under their effective control – even if not situated within the territory of the state at concern.<sup>44</sup> This includes counter-insurgency operations after an invasion, and when operating by invitation of a State. Since there is an interdependence between the LOAC and international human rights law, a State's agent member of its armed forces must abide by the provisions set by international instruments, such as the Covenant, and apply non-derogable human rights at all times, subject only to the specialised law that is the

in the first place. This creates the moral context framing the thinking of deployed personnel, and it represents a framework for the mission. Instead of a political statement issued stating the political *goal* of the use of armed forces, it becomes the moral and legal basis upon which their role in the deployment rests. This, in turn, ensures the alignment of the moral and legal goals in all actions and decisions taken on the ground. Framed in this perspective, international human rights law becomes the *overall frame of operations*, and the LOAC the *operative legal basis* within the bounds of which armed forces are to conduct themselves in the attainment of the larger objective of guaranteeing the exercise of human rights. This provides the moral guidance under which all operations are conducted.

If decisions made in operations contradict the stated aim of bringing a larger enjoyment of human rights, or if the methods proposed to bring this enjoyment contradict human rights, the stated political goal is dissonant with public conscience and/or the decisions taken in the attainment of these goals are dissonant with the public conscience. *The link between this understanding and unethical behaviour cannot be overstated.* If a conflict is framed in a manner that does not include human rights, the thought process of military planners will also be framed through another prism that will influence decisions with diminished consideration for the norms applicable to conduct, and may lead to unethical conduct.



### The Importance of the Ethical climate and its Setting by Those with Vested Authority

The reasons why acts of unnecessary violence are committed in an armed conflict are more or less broadly understood. Some reasons are general in nature. David Grossman, in his books, *On Killing*, and *On Combat*, claims that one percent to two percent of society's members are sociopaths or psychopaths of varying degrees. It stands to reason that some may be drawn toward the military. Yet, soldiers are not permitted to stray from a unit's mission and go on a personal rampage. We can deduce that authority and discipline work to constrain such tendencies.

But authority does not prevail at all times. Yale's Milgram Experiments have clearly shown the propensity of persons put in position of authority to become brutal even without the influence of outside pressures, apart from boredom - even in a fictional context.<sup>47</sup> And sub-culture can be a factor. Some psychologists contend that humans are 'herd animals,' that in groups, the individual "... is submerged in group acts" in which they have little investment, creating a 'group mind.' In plain language, peer pressure is intense.<sup>48</sup> In the case of 'specialist units,' it is argued that "... externally directed aggressive behaviour, which enjoyed a maximum of group approval, tended to relieve the individual of any feeling of vulnerability."<sup>49</sup>

The issue, then, resides in knowing what preventative measures can be implemented. This can be couched in theo-

retical terms: for example utilitarianism, focused upon achieving good consequences from a conflict; or by adopting the deontological approach of Kant, by which it is one's individual duty to ensure ethical conduct in an armed conflict.<sup>50</sup>

But there is a more practical method, namely, the instillation of the highest moral standards and indoctrination through applied ethics. In Canada, this is the approach taken, adopting a values-based programme of indoctrination. This correlates with proposed theories, such as that of Jim Frederick in his book, *Black Hearts*, and to the four factors leading to unethical conduct, as subscribed to by Brigadier-General H.R. McMaster:<sup>51</sup> namely, ignorance, uncertainty, fear, and combat trauma. The premise that the environment influences the risk of unethical conduct is subscribed to by both authors, and it is also the belief of this author that together they form a large portion of the factors contributing to a permissible context. To inoculate soldiers against potential unethical conduct, McMaster proposes a concerted effort in four areas: applied ethics or values-based instructions; training that replicates as closely as possible situations that soldiers are likely to encounter; education with respect to the culture and historical experience of the people among whom a conflict is being waged; and, lastly; leadership that strives to set the example, to keep soldiers informed, and to manage combat stress.<sup>52</sup>

There is no doubt that training will help reduce fear and combat trauma, while education will address ignorance. However, *uncertainty* is not entirely covered, in and of itself. Certainly, keeping soldiers informed reduces uncertainty. And yet, it is perhaps not only the uncertainty in the conflict that is so much at play, but also uncertainty with respect to the reasons of a given mission, and the commitment of personnel that have a part to play.

As the Atlantic Charter and its insertion in the moral and legal continuum framed the conflict it addressed, certainty as to the moral foundations of a conflict has its part to play, and it transcends the concept of humanity found in the Just War tradition. And this humanity is transposed, not only in dealings with the general population and with enemy forces, but also in the humanity required of a state's own armed forces.

One of the responsibilities of persons vested with authority is to preserve their troops. This includes preserving the individuals forming a given unit; the preservation of their humanity.

As previously written,<sup>53</sup> and admittedly without empirical data, there is a contention that whether justified or not under *jus ad bellum* and *jus in bello*, the act of killing damages one's humanity.<sup>54</sup> In order to protect against this, it is the responsibility of leaders to act in a manner that guides personnel, even in the most dire situations, taking a proactive stance, and enacting orders that acknowledge the context in which they must act, and that clearly state the constraints imposed by a values-based ethical system.

It is not a coincidence that many unethical acts during operations were committed because orders were unclear. It is the imprecision of commands issued that frequently resulted in unethical actions at the tactical level that undermined the strategic objectives of a mission.<sup>55</sup> Therefore, above all else, the primary element that must be in place to prevent unethical behaviour is to create the proper ethical climate. A leader in command will show commitment to the ethics of waging warfare within a framework of reference that will truly circumscribe the operations he or she commands in terms of its effects upon supporting and enabling the exercise of human rights, fully respecting the legal obligations of the LOAC but further reinforcing the applicability of its *jus ad bellum* and *jus in bello* principles, and thereby protecting his or her subordinate's humanity. He or she will demonstrate fortitude and courage, even in the most difficult situations, to enforce the values for which the armed forces are committed to the fight, thereby preserving the mission and preserving the personnel deployed. By doing this, such a leader will have *created* and will *maintain* the ethical command climate that will guide the mission.



DND photo IS 2011-1013-20

## Conclusion

This article is solely a proposal to reframe legal-ethical thinking when looking at applied ethics in operations, and in regard of the applicable body of law as a framework that must be coherent with its primary objective and its means of implementation. It has also intended to propose a method by which to achieve this implementation through the existing international legal system, including the collective security system, the LOAC and international human rights.

An incoherent mission contradicting this aim will create uncertainty and a faulty ethical command climate, wherein mission success means acquiring a piece of ground or destroying enemy forces, but does not meet the concerns of the political and strategic aims of the use of force.

Such a faulty ethical climate creates a permissible context. Embarking upon such a flawed-structure mission will not only leave a state with armed forces diminished through casualties, but will destroy the very humanity which its armed

forces are supposed to protect and help enforce. In such interventions, the best one can expect is an "... honourable end to hostilities;" a signature phrasing that usually means failure to attain mission success.

Even when there is convergence between the framing of the goals and the values underlying them, the means of implementation of these goals must respect the LOAC, in a larger form, as accepted by the public conscience. The means must be aligned with the goals, and must therefore respect our values within the confines of the proper ethical command climate.

Whether at home or abroad, uniformed citizens are vested with great responsibility through the devolution of trust by their government and their fellow citizens. Their values, as indoctrinated to reflect those of our society, must be their first guidance, and it must be reflected in their application of legal norms.

CMJ



DND Photo IS 2011-1017-05. Photo by Sergeant Mathieu McGregor

## NOTES

1. *National Defence Act*, R.S.C. 1985, c. N-5, at Article 14.
2. *Ibid.* at Article 18.
3. Even under the *Emergencies Act*, R.S.C. 1985, c. 22 (4th Supplement).
4. See A. English, *Professionalism and the Military - Past, Present, and Future: A Canadian Perspective*, paper prepared for the Canadian Forces Leadership Institute, May 2002, accessed 4 March 2011 at: <[http://www.cfc.forces.gc.ca/JCSPDL/Readings/21\\_e.pdf](http://www.cfc.forces.gc.ca/JCSPDL/Readings/21_e.pdf)> confronting the notions of Huntington, Jarowitz, and Abrahamsson with the historical development of professions and the changing nature of the sociological concepts of the military profession.
5. *Duty with Honour: The Profession of Arms in Canada*, (Kingston, ON: Canadian Defence Academy, 2009), p. 10.
6. S. Fitch, "Military Professionalism, National Security and Democracy: Lessons from the Latin American Experience," in *Pacific Focus*, Vol. IV, No. 2 (Fall 1989), p. 101.
7. *Duty with Honour*. Note 5, at p. 34.
8. *Ibid.*
9. *National Defence Act*, Note 1, at Article 3.
10. *Public Service Employment Act*, R.S.C. 2003, c. 22, ss., pp. 12-13.
11. *Values and Ethics Code for the Public Service*, at: <[http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/hrpubs/tb\\_851/vec-cve-eng.aspx](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_851/vec-cve-eng.aspx)>, accessed 25 January 2011.
12. The three ethical principles are: respect the dignity of all persons; serve Canada before self; and obey and support lawful authority. Its six ethical obligations are: Integrity, Loyalty, Courage, Honesty, Fairness and Responsibility. Available at: <<http://www.dep-ped.forces.gc.ca/dep-ped/about-ausjuct/stmt-enc-eng.aspx>>, accessed 25 January 2011.

13. P. Kasurak, "Civilization and the Military Ethos: Civil-military Relations in Canada," in *Canadian Public Administration*, 25.1 (1982), p. 108.
14. *Ibid.*
15. G. Huackabee, "The Politicizing of Military Law-Fruit of the Poisonous Tree," in *Gonzalez Law Review* 45 (2009-2010), p. 611, citing Stephen M.R. Covey, *The Speed of Trust*, 2006, p. 30.
16. Christianne Tipping, "Understanding the Military Covenant," in *The RUSI Journal*, 153. 3 (2011), pp. 12-15 at p. 12.
17. *Ibid.*
18. *Duty with Honour*, Note 5, p. 44.
19. Giampiero Giacomello, "In Harm's Way: Why and When a Modern Democracy Risks the Lives of Its Uniformed Citizens," in *European Security*, 16. 2 (2007), pp. 163-182.
20. H. McCartney, "The Military Covenant and the Civil-military Contract in Britain," in *International Affairs* 86: 2 (2010), pp. 411-428 at p. 411.
21. *Ibid.* at p. 421, citing Hew Strachan, "Liberalism and conscription: 1789-1919," in Hew Strachan, (ed.), *The British Army: Manpower and Society into the Twenty-first Century* (London: Frank Cass, 2000), p. 13.
22. *Ibid.* at p. 414, citing Lawrence Freedman, *The Transformation of Strategic Affairs* (Abingdon, UK: Routledge, 2006), p. 41.
23. *Ibid.*, p. 419.
24. *Ibid.*, citing Christopher Dandeker, "Recruiting the All-Volunteer Force: Continuity and Change in the British Army, 1963-2008," in Stuart A. Cohen, (ed.), *The New Citizen Armies: Israel's Armed Forces in Comparative Perspective* (London: Routledge, forthcoming 2010).
25. Reed R. Bonadonna, "Doing Military Ethics with War Literature," in *Journal of Military Ethics*, 7: 3 (2008), pp. 231- 242, at p. 231.
26. Sara Mackmin, "Why Do Professional Soldiers Commit Acts of Personal Violence that Contravene the Law of Armed Conflict?", in *Defence Studies*, 7.1 (2007), pp. 65-89, at p. 66.
27. Martin L. Cook and Henrik Syse, "What Should We Mean by 'Military Ethics'?", in *Journal of Military Ethics*, 9.2 (2010), pp. 119-122, at p. 119.
28. Michael J. Broyde, "Battlefield Ethics in the Jewish Tradition," in *American Society International Law Proceedings* 95, (2001), pp. 82-99 at p. 94 and p. 95, comparing the Bible to the Sifri, one of the oldest of the midrashic source books of Jewish law.
29. *Ibid.* at p. 93.
30. Jeff McMahan, "The Ethics of Killing in War," in *Ethics* 114 (2004), pp. 693-733, at p. 714.
31. T. Ruys, "Licence to Kill? State-Sponsored Assassination under International Law," in *Military Law & Law War Review* 13 (2005), pp. 1-50, at p. 23.
32. Elizabeth Borgwartz, "When You State a Moral Principle, You Are Stuck With It," in *Virginia Journal of International Law* 46 (2005-2006), pp. 501-562, at p. 517.
33. *The Atlantic Charter*, 14 August 1941.
34. Solon Solomon, "Targeted Killings and the Soldier's Right to Life," in *International Law Student Association Journal of International & Comparative Law* (2007), pp. 99-120 at 105-106.
35. Borgwartz, Note 33, at p. 506.
36. McMahan, Note 31, at p. 695.
37. *International Covenant on Civil and Political Rights*, 19 December 1966, 999 U.N.T.S. 171, Can. T.S. 1976 No. 47, 6 I.L.M. 368, entered into force 23 March 1976, accession by Canada 19 May 1976, at Article 6, especially 6(2).
38. Solomon, Note37, p. 104.
39. Solomon, Note37, p. 104.
40. *International Covenant on Civil and Political Rights*, 19 December 1966, 999 U.N.T.S. 171, Can. T.S. 1976 No. 47, 6 I.L.M. 368, at Article 2.
41. "Reply of the Government of the United States of America to the Report of the Five UNHCR Special Rapporteurs on Detainees in Guantanamo Bay, Cuba," in *International Legal Material* 45 (2006), pp. 742-767, at p. 743.
42. See Louis-Philippe F. Rouillard, "Misinterpreting the Prohibition of Torture under International Law: The Office of Legal Counsel Memorandum," in *American University International Law Review*, 21 1 (2005), pp. 9-42.
43. Human Rights Committee, *General Comment No. 31* (2004), CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, Para. 10, and the International Court of Justice, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territories*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004 (9 July 2004).
44. Commission on Human Rights, *Situation of Detainees at Guantanamo Bay*, E/CN.4/2006/120, 27 February 2006, Sixty-second Session, Items 10 and 11 of the provisional agenda, at p. 6. Para 11.
45. *Crimes against Humanity and War Crimes Act*, R.S.C. 2000, c. 24.
46. S. Mackmin, Note 27, p. 81.
47. *Ibid.*
48. *Ibid.*
49. H.R. McMaster, "Remaining True to Our Values - Reflections on Military Ethics in Trying Times," in *Journal of Military Ethics* 9.3, (2010), pp. 183-194, at p. 187 and p. 188.
50. *Ibid.* at pp. 187-188; ignorance, uncertainty, fear, and combat trauma.
51. *Ibid.* at p. 188.
52. Rouillard, Note 44 at Chapter 13.
53. S. French, "Sergeant Davis's Stern Charge: The Obligation of Officers to Preserve the Humanity of Their Troops," in *Journal of Military Ethics* 8.2 (2009), pp. 116-126 at p. p. 118.
54. McMaster, Note 52 at p. 189.



DND photo A0201-0504-021 by Master Corporal Dan Shouillard



DND photo IS 2011-1041-05

## SECURITY FORCE CAPACITY BUILDING: LOCAL OWNERSHIP VERSUS HUMAN CAPITAL

by Tyler Wentzell

### Introduction

Canadian Operational Mentor and Liaison Teams (OMLTs) working with the Afghan National Security Forces (ANSF) have recently brought attention to a key element of counterinsurgency operations: the development of host nation security forces. This process, known as Security Force Capacity Building (SFCB) in Canada, and Security Force Assistance (SFA) in the United States, is the predominantly military contribution to the wider Security Sector Reform (SSR) process. The Canadian Forces' (CF) counterinsurgency doctrine emphasizes the utility of developing and working with host nation security forces due to their local knowledge, the perception of legitimacy they bring to the campaign, and, ultimately, their key role in providing lasting local solutions, thus allowing our own forces to withdraw.<sup>1</sup> Their involvement is not, however, a cure-all. Inept, corrupt, or cruel indigenous security forces can be as much of a hindrance in counterinsurgency as effective forces can help. These forces will require varying degrees of guidance and direction. Afghanistan has proven to be an extreme example of this. Given the nation having endured decades of conflict, the human capital required for a professional police and army had been almost

completely eliminated. More than the reform of the security sector, the Afghan campaign has required the nearly-total creation of a security apparatus. In the absence of the required human capital, intervening nations are forced to fill the void. This requirement, however, is at odds with another key element of SSR: the requirement for local ownership. This article proposes that the interplay between human capital and local ownership dictate the organizational model best suited to the development of these security forces, as illustrated at Figure 1.1. Although sublime elements such as local culture and traditions ensure that no two situations will be alike, these two key factors – human capital and local ownership – offer a useful tool in the selection of the models available in

*Captain Tyler Wentzell, an infantry officer, recently completed his MA in War Studies from the Royal Military College of Canada (RMCC). In 2008, he deployed to Afghanistan as a company mentor for the Afghan National Army (ANA). There, he served as a trainer, mentored the ANA on independent operations, and facilitated partnered operations with Canadian, American, Portuguese, and British forces. From 2009 to 2011, he was second in command of the Security Force Capacity Building Centre of Excellence at the Canadian Manoeuvre Training Centre. He is currently studying law at the University of Toronto, and serving with the 48th Highlanders of Canada.*

the development of the host nation security forces in humanitarian operations, peacekeeping, counterinsurgency, and high intensity operations alike.

### Local Ownership and Human Capital

Local ownership is a strongly held concept among proponents of SSR. As one author defines it, "...the principle of local ownership of SSR means that the reform of security policies, institutions and activities in a given country must be designed, managed and implemented by domestic actors rather than external actors."<sup>2</sup> The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) Development Assistance Committee (DAC) *Handbook on SSR*, the pre-eminent document on the subject, identifies local ownership, democratic governance, service delivery, and management and sustainability as the four goals of SSR.<sup>3</sup> If we accept that any given military intervention abroad should eventually end, then local ownership is an obvious objective and a clear requirement for success. All military actions, particularly those directly involved in the development of host nation core security forces, should support this objective. Nonetheless, although ideal SSR activities will occur entirely on the *initiative* of and with the *consent* of the host nation, reality is somewhat different. First, as was the case in Afghanistan, the catalyst for SSR activities may be an invasion. The principle of local ownership becomes less clear when the SSR effort is also pursued in order to achieve donor-driven agendas. Second, the Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces reasonably asks, "...which locals?" Reforms may be resisted by the ruling elite who do not act in the best interests of their population, or in accordance with the values of the intervening nations.<sup>4</sup> Third, the reforms required to bring about adequate and enduring security may simply be beyond the grasp of the host nation, due to a lack of human capital.

Human capital is the sum value of any organization's competencies, knowledge, and skills.<sup>5</sup> These skills are ultimately held by individual members within an organization, in this case, a host nation. As such, human capital differs from other forms of capital in that it can not only be destroyed, but it can also be displaced by the mass emigration that often accompanies violent conflict. The security sector requires considerable human capital. This includes bureaucrats to run the ministries, and lawyers and judges to maintain the judiciary. Most important to the discussion at present, human capital also includes the soldiers and policemen who not only hold the skills to exercise the state's monopoly on violence, but also to implement the rule of law and to provide for the security of both the state and its people. In the case of Afghanistan, the human capital required for an effective security sector had all but been eliminated by the Soviet invasion and

the ensuing civil war. An Afghan police force that enforced the rule of law was a long distant memory, and, in spite of the persistent fighting, the planning skills required of a modern professional army had similarly been wiped out. The reform of the Afghan security sector has therefore been intensive. Other interventions where the security sector holds greater human capital will require less dramatic development. It should be noted that the process of developing human capital should avoid the pitfall of 'mirror-imaging.' Although the donor nations have expertise to offer, the optimal security infrastructure for the host nation, and therefore, the required human capital, may be very different than that of the donor nations. The presence of greater human capital among the core security forces of the host nation will allow for increased local ownership that can be reflected in the force development model selected.

Five force development models based upon the relationship between human capital and local ownership are proposed. They are leadership, apprenticeship, partnership, mentorship, and technical support and training, and although they are not doctrinal terms, they each represent valid methods of developing security forces with historical precedents. These five models are offered as a spectrum (Fig. 1.1) to demonstrate that, as human capital is increased through training, experience, and education, local ownership can be increased as donor involvement in reform decreases. However, numerous other factors play a role. In the past, the models selected were primarily a reflection of other factors, including degree of compliance within the host nation, domestic support within the donor states, the resources of the donor states, the nature and regenerative capabilities of the enemy, and the presence and strength of donor state forces in theatre. Nonetheless, all other things being equal, the ideal development of a security force would be characterized by a smooth transition between models to increase local ownership as human capital increases. Such a transition would not only ensure maximum local ownership, but would reduce the risks of the host nation developing a dependence on the donor nations. Transition between models reflects this shift. An obvious problem with such an arrangement is that quantifying human capital and local ownership is a *difficult* if not an *impossible* task. This evaluation will be necessarily subjective, depending upon the specific characteristic of the theatre in question. The remaining sections will discuss the five models offered, making use of historical examples.

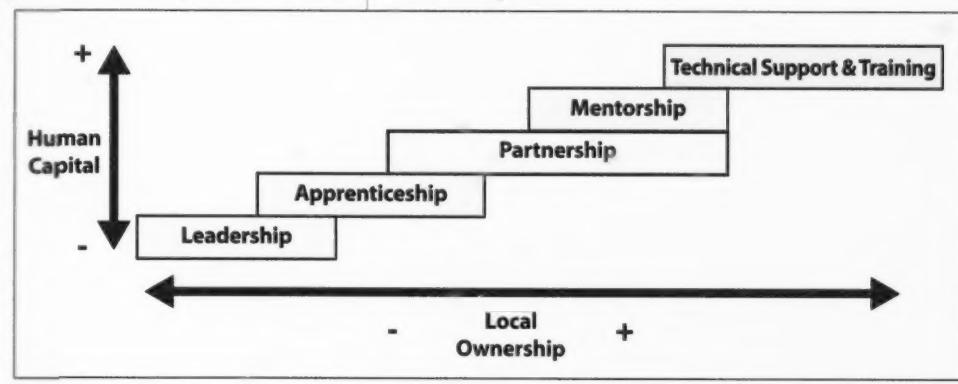


Figure 1.1

## Leadership

The European powers of the 18<sup>th</sup> and 19<sup>th</sup> Centuries gained considerable experience in the processes of developing indigenous security forces. This development was born out of necessity. There simply were not enough European soldiers to go around, particularly in cases like The Netherlands, whose constitution prohibits sending conscripts on overseas assignments. Recruiting local soldiers and 'officering' them with Europeans ensured economy of effort and maintained maximum control over the force's operations and general conduct. A widespread sense of racial superiority by the *colonizers* over the *colonized* contributed to a belief that the locals did not, in any event, hold the capacity for such responsibility. Such pompousness varied from one national experience to another – the French, for example, did not seek to 'Europeanize' their colonial soldiers and embraced the traditions and dress of their African colonies<sup>6</sup> – but generally, the local forces were subordinated. The development of more-or-less European-style forces in the colonies was primarily a mechanism to maintain long-term control, and not to develop a given force's capacity to plan and conduct independent operations.

The first model to be explored is leadership. In this model, the donor nation draws upon the manpower of the host nation, but supplements it by providing the leadership to command and to control the organization. Such a model allows for security forces to develop and become increasingly effective in many ways, but does not develop the leadership and planning capability to allow that force to stand on its own. Local ownership, even at the tactical level, is completely absent. Strong examples of this model were manifested in standing organizations, such as the German *Schutztruppe*, the British Indian Army, and the *King's African Rifles*, and in hasty creations such as the European and American-officered Ever Victorious Army in China through the 1860s. In the British Indian Army, 'natives' could serve as Viceroy's Commissioned Officers (VCOs), but they mostly fulfilled a liaison role. In spite of moderate reforms, such as allowing ten Indians per year to attend Sandhurst from 1918 onwards, and the 1932 opening of the Indian Military Academy, even as late as 1946, the officer corps of the Indian Army remained overwhelmingly British.<sup>7</sup> Similarly, all officers in the Ghurkha regiments, actually part of the British Army, were strictly British or Commonwealth.<sup>8</sup> In the German *Schutztruppe*, European leadership stretched even deeper, including not only German officers, but also two German non-commissioned officers per company.<sup>9</sup> Such colonial armies were not only effective in quelling internal uprisings, but also assisted in expanding their respective empires and defending the European homeland as late as the Second World War.

**"Regardless of the expediency and efficiency of the leadership model, it holds considerable shortcomings."**

Regardless of the expediency and efficiency of the leadership model, it holds considerable shortcomings. The model may be useful in cases where human capital within a given security sector is exceedingly low. However, this model makes no investment in the creation of the human capital required for indigenous and sustainable security, short of the development of basic soldier skills. Unless transition towards the other models is pursued, the force created will be ill-prepared to provide its own security. Take, for example, the case of Uganda, where this transition did not occur.

In 1962, the *King's African Rifles* had only two Ugandan officers. Idi Amin, virtually illiterate and already accused of human rights violations in Kenya, was one of those two officers.<sup>10</sup> Uganda abruptly lost the skills and experience of the British officers, and lacked the human capital to compensate. The lack of human capital, and therefore, competition among the military leadership, played no small part in Amin's meteoric rise to power. The progressive development of human capital in order to facilitate local ownership is an obvious requirement of SSR.

This brings us to the second model: apprenticeship.



Former Ugandan dictator Idi Amin being sworn into office, 1971.

Reuters STAFF/REUTERS TV

## Apprenticeship

Apprenticeship is similar to leadership in most respects. As with the leadership model, the host nation provides the bulk of the manpower, while the donor nation provides the leadership to these forces. The difference is that the intervening nation intends upon developing and training the local leadership and surrendering control when the security situation and the human capital within the force permits. The desired end state is stability, not necessarily control. The overlap and eventual transition from leadership to apprenticeship is obvious. Probably the best example of the apprenticeship model was exhibited by the United States Marine Corps (USMC) during its various interventions throughout Central

America in the enforcement of the Monroe Doctrine and the Roosevelt Corollary. Upon coming ashore, the Marines would create a paramilitary organization, dubbed a constabulary, and appoint Marine Corps officers to the leadership positions. During the hunt for Augusto César Sandino in Nicaragua, 93 Marine Corps officers provided the leadership for 1136 Nicaraguan soldiers.<sup>11</sup> This model was exercised in Panama, Nicaragua, Haiti, and the Dominican Republic, often on more than one occasion in each country. The effectiveness of the constabulary model was institutionalized by the timeless 1940 USMC *Small Wars Manual*.

This manual dedicates an entire section to the constabulary model. It states that, upon intervention in a foreign country, the government of the United States takes responsibility for the protection of the citizens and the property within that country. As such, it must fulfill the security functions normally performed by police and military organizations that have probably disintegrated. This will not, however, be a permanent arrangement. The creation of a constabulary "... is one of the most important functions of the intervention."<sup>12</sup> The officers of the constabulary will initially be Marine Corps or Navy officers, or senior non-commissioned officers, until, "... as the domestic situation becomes tranquil and the native members of the constabulary become proficient in their duties, the United States officers of the constabulary are replaced by native officers."<sup>13</sup> The constabulary model certainly offers an appealing option for short-term stability and medium-term capacity building, particularly in a host nation without a tradition of standing security forces, or where the leadership of these forces is unacceptable to the intervening nation. The donor nation holds significant control over the selection and training of the force's leaders, potentially sidestepping significant issues such as the institutionalization of a meritocracy, and the eradication of corruption and nepotism. Its downsides, of course, are not insignificant, including potential stunting of the growth of the local military leadership, the perception that the forces are nothing more than 'puppets' of the donor nation, and the domestic public perception of an 'imperial' agenda.

The remaining three models – partnership, mentorship, and technical support and training – have risen to prominence since the end of the Second World War. This is largely due to domestic resentment of actions viewed to be imperial in nature, and also the Cold War requirements for coalitions and of engaging in warfare by proxy. Following the Second World War, the United States established Military Assistance Groups (MAGs) and Military Advisory and Assistance Groups (MAAGs) in Greece, the Philippines, Taiwan, Iran, Japan, and Korea in order to bolster their security sectors. Additionally, Foreign Internal Defence (FID) became one of the six core tasks of the US Army Special Forces;<sup>14</sup> a dedicated American unit assigned the task of developing host nation security forces. The Soviet Union

pursued similar initiatives within their sphere of influence. Even as late as the tenure of Mikhail Gorbachev, Soviet advisors and trainers were heavily involved in developing the security forces in Syria, Ethiopia, South Yemen, and Afghanistan.<sup>15</sup> Soviet allies, in turn, pursued similar missions elsewhere, such as the Vietnamese intervention in Cambodia, and Cuban involvement in the crises in Angola and Mozambique. By September 1965, in response to increased American involvement in Southeast Asia, the Soviet Union had more than 1500 advisors in North Vietnam, and more than 2600 North Vietnamese personnel were sent to the USSR for training.<sup>16</sup> Wherever a flare-up occurred during the Cold War, American and Soviet advisors could surely be found, and generally at arms length.

## Partnership

The next model to be discussed is partnership. This is a more nebulous concept than the other models offered. A partnered unit, in American doctrine, "... is a unit that shares all or a portion of an area of operations with a host nation security force unit."<sup>17</sup> Partnering as a concept has recently become very popular in Afghanistan and in Iraq. It implies a certain synergy that is very attractive, and it certainly falls within the spirit of existing counterinsurgency doctrine. In a recent directive, the Commander ISAF, General David Petraeus stated: "Partnership is an indispensable aspect of our counterinsurgency strategy. It is also an indispensable element of the transition of security responsibility to ANSF."<sup>18</sup> True partnership, however, where two groups 'share everything,' is problematic. Ultimately, unity of command requires that one of the commanders is the final authority for all decisions made. Collaboration in these decisions is certainly possible, but will primarily be the result of the personalities involved and the relationships they form. Consequently, true partnership will be generally unachievable, although degrees of partnership remain a valuable tool in the development of security forces. Partnership, in many respects, constitutes a pseudo-command relationship between two forces.



Partnership can occur at numerous levels, and it remains suitable for host nation security forces with varying levels of human capital, hence the length of its representation at Fig 1.1. On one hand, partnership may be suitable for an indigenous force of extremely low human capital. Partnering with a similar, more developed force permits the local forces to access a larger number of trainers, as well as their partnered unit's fire, intelligence, and logistic support. This support will be significantly greater than what can be provided by a comparably small, embedded, mentor team. Conversely, in a more advanced security force organization, such a level of support may not be necessary. Planning responsibilities and intelligence may be shared, but fire and logistic support will occur via two distinct but parallel chains.

One of the most noteworthy examples of partnership can be found in the USMC Combined Action Program (CAP) during the Vietnam War. Under this program, a squad of Marines was embedded in a roughly platoon-sized grouping of South Vietnamese Popular Force (PF) soldiers, locally recruited soldiers with limited training. The Marines were initially hand-picked for the assignment, ensuring the right personality types were selected for a task which required the two groups to 'share everything.' They lived together, worked together, and fought together, and although casualties among Marines in the program were statistically higher, so was their likelihood of requesting extended tours.<sup>19</sup> This grouping was impressively successful in developing formidable bonds among the soldiers and the populace. Also, from anecdotal evidence, it appeared to be successful in increasing the government's hold over the regions where the program was in place, and in improving the competence of the PF.<sup>20</sup> Although this is how the model is best remembered, between 1968 and 1970 this 'static' CAP model gradually changed to a 'roving' CAP, wherein the USMC squads would rotate among two-or-more villages and PF units. Although the rationale for this shift was the reduction of available resources, such a shift in models could be used in the future in response to the developing capacity of the host nation security force unit.

### Mentorship

The development of the partnered host nation security force is unlikely to be the only task assigned to a unit. Modern counterinsurgency campaigns are characterized by numerous parallel lines of operation. Commanders may find themselves in the difficult position of juggling a full set of assigned and time sensitive responsibilities, while simultaneously striving to fulfill their long-term standing task of developing their partnered host nation security force unit. Success in implementing this balancing act is no mean feat. Thus, it has shown beneficial for these partnered units to establish dedicated mentor teams, or for mentor teams to exist under a separate command. Such teams, in the form of NATO OMLTs, or American Embedded Training Teams (ETTs) in Afghanistan, and various forms of Transition Teams in Iraq, have met with success.



US Army advisors show South Vietnamese troops how to board a CH-21 helicopter, 1962.

VA028441 by RPS Edmund US Army Aviation Museum Volunteer Archivists Collection, The Vietnam Center and Archive, Texas Tech University

Mentors or advisors will conduct operations with an assigned host nation security force unit.<sup>21</sup> There is no command relationship; progress through mentorship will be made through perceptions of credibility, mutual respect, and the development of positive personal relationships.<sup>22</sup> Mentorship normally consists of embedded teams of specialized trainers with the experience and skills necessary to develop the human capital of the organization while conducting operations. Mentorship on its own poses less of a burden on manpower than partnership, and due to the small size of a typical mentor team, the risk of the host nation unit developing a dependence on foreign aid is lessened. However, dependence upon certain modern enablers held by the donor nation remains an acute danger, particularly when these same enablers are not developed within the host nation security force. One of the most famous examples of mentorship, with no shortage of bribery and bluff, was the case of T.E. Lawrence (Lawrence of Arabia). Less romantic but probably more applicable examples also exist.

The conflicts in Korea and Vietnam provide illustrative examples of the mentorship model. In South Korea, the United States created the Military Advisory Group to the Republic of Korea (KMAG) to develop the capacity of the Republic of Korea Army (ROKA). KMAG provided mentors that initially assisted their ROKA counterparts in the development of an internal defence capability, and participated in ROKA combat operations against guerrillas. However, when North Korea invaded the South in June 1950, the mentors



Associated Press APHS265833

Lawrence of Arabia, 1928.

were ordered to withdraw, although not all of them did so. Subsequent events resulted in a new mandate that allowed the trainers to function as mentors in the conventional conflict. KMAG fulfilled its mentorship and liaison task throughout the war, maintaining its "advise-and-assist, do-not-command" policy, even during the darkest days.<sup>23</sup>

In an intriguing blend of methods, the ROKA was further developed through other means. As one aspect, the United States provided the overall leadership for the war. With South Korean permission, the United States military took command of the war effort, and it has maintained command of the ROKA ever since, until the expected handover in 2012. The American Field Training Command was established in July 1951, and, almost immediately, began rotating ROKA units through training camps where they would receive much needed training from the individual to battalion level.<sup>24</sup> Additionally, 30,000-40,000 ROKA soldiers were used to augment the American forces, sometimes partnered with American soldiers at the individual level, sometimes placed in separate platoons under American leadership. The quality of the ROKA soldiers, little more than recruits, was generally low, but, in time, they proved to be valuable in fulfilling security, reconnaissance, and general labour duties.<sup>25</sup> Despite the intensity of the combat that the ROKA, and, by extension, that their KMAG mentors faced, few histories of the war provide much attention to their contribution. Tragically, the mentorship task has become the forgotten task of the forgotten war.

The Vietnam War offers a similarly useful example of

mentorship. The American mission began as it ended, with teams of trainers and mentors. Beginning with US Army Special Forces teams, the mentorship effort was marginalized when the war was 'conventionalized' in 1965. Mentorship operations returned to the forefront in 1968, when General Creighton Abrams instituted his "one war" policy, calling for the development of the Republic of Vietnam Armed Forces (RVNAF) and better integration with American units. In 1969, the newly elected American President, Richard Nixon, instituted his policy of 'Vietnamization,' a policy aimed at putting the war back in the hands of the Vietnamese.<sup>26</sup> The relationship between the American military and the RVNAF therefore changed frequently over the course of the war, and although the ultimate outcome of the conflict makes it popular to overly criticize the mentorship effort, it should be noted that the task was not without its successes, such as the aforementioned USMC CAP and the US Army Special Forces' development of Civilian Irregular Defence Groups (CIDGs). Additionally, many of the elite Army of the Republic of Vietnam (ARVN) units fought surprisingly well during the Tet Offensive in 1968.<sup>27</sup> Nonetheless, the effort to develop the RVNAF suffered from serious divisions. As the war evolved and American combat forces were introduced, RVNAF units were increasingly given a simpler pacification task, while American units pursued combat operations. Unlike in Korea, the US Army did not formally take command of the war effort, and integration between RVNAF and American units was limited. Until the "one war" was pursued, they very much fought separate wars.<sup>28</sup> The overall effect of this neglect was evident during the failure of Operation *Lam Son 719*, the 1971 incursion into Laos. American mentors and combat units alike could not accompany the RVNAF, and the operation indicated that the RVNAF had grown dependent upon their counterparts. It was a tragic taste of things to come.

The mentorship model shows certain strength and weaknesses. Mentors operating in isolation have decreased influence over their counterparts. Personality is critical whenever working with host nation security forces, but it becomes especially critical in the mentorship model. Also, it appears that in cases where the human capital of the host nation security forces is low, mentorship is complimentary to partnership. In Korea, American and ROKA units shared common tasks. In Vietnam, for the most part, they did not. Even if not partnered in the formal sense, working together provides the host nation security forces with an example to emulate and support to draw upon while the mentors focus upon their specific tasks. In Korea, this unity of command was facilitated by the existence of a single, overall commander. The two armies functioned as one. From the examples provided, it is also important to note that mentorship can occur at any level. The ROKA tended to be mentored at the *regimental* level, whereas the Afghan National Army is currently mentored at the *company* and *battalion* level.<sup>29</sup> In the case of Vietnam, the proportion of mentors within the ARVN ebbed and flowed in reflection of the other events of the war. Ideally, the proportion of mentors will not be a reflection of manpower constraints, but of a deliberate effort to gradually decrease increase local ownership as human capital within the force is developed. Units should graduate from a high-to-low proportion of mentors as the host nation security force increases in proficiency.



Gia Dinh, Vietnam. An ARVN company commander, accompanied by an American advisor (right), lead an assault on a rice warehouse occupied by North Vietnamese soldiers.

### Technical Support and Training

Not all efforts to develop host nation security forces will necessarily require involvement in combat operations. Indeed, most will not. This brings us to the fifth and final model: technical support and training. This model is most effective when employed with a host nation security force with high human capital – the effort being mostly to refine their existing skills – or when a low-cost and low-risk intervention is desirable. Most technical support and training missions will be characterized by teams, or even individual specialists who provide the host nation security forces with training and instruction. This interaction will occur within a secure area, the specifics of which will change depending on the absence or presence of a conflict and its intensity. In general, training missions are relatively low-cost and low-risk, making the endeavour an appealing method of shoring up security in a specific region. Although these trainers may go 'outside the wire' from time-to-time, their primary role is *not* in the conduct of *operations* – although they may assist in planning – but in the conduct of *training*.<sup>30</sup> Although the low cost and risk of these operations is certainly attractive, there are several limitations that are well-illustrated by the case of the American training efforts in El Salvador during the insurgency of the 1980s.

Largely due to public fears of 'another Vietnam,' American trainers in El Salvador were restricted to a technical support and training role.<sup>31</sup> Additionally, the Salvadoran military held high human capital, making the force seemingly well-suited for a high degree of local ownership. The El Salvadoran Armed Forces (ESAF) had a long history of a standing army, and a professional, in most senses, officer corps. It also had a long history of human rights violations and control

of the central government, a critical failing that required reform. The American Military Advisory Group's (MILGP) task was to provide training and specialist support to the ESAF from within the confines of secure camps. Such a restriction required that high numbers of Salvadoran personnel attend training in the United States, at the School of the Americas in Panama, and at the Regional Military Training Center in Honduras. Through such training, the MILGP was able to improve the ESAF's competence as a force, and to reorient the ESAF's actions towards the conduct of counter-insurgency operations.<sup>32</sup> Nonetheless, corruption and nepotism remained commonplace, along with numerous human rights infractions. In 1981, more than 10,000 political murders occurred at the hands of the ESAF or affiliated death squads. By 1990, that number had been reduced to 108, a reduction that can likely be credited to American trainers.<sup>33</sup> The 'death squads' de-legitimized

the ESAF in the eyes of their own people, and eroded American public support for the mission. There can be little doubt that such actions could have been reduced sooner, had American advisors been able to mentor their ESAF counterparts on operations. Although the ESAF held high human capital in many senses, they lacked the professionalism to implement the rule of law, and to ethically enforce the government's monopoly on violence. In terms of the objectives of the American intervention, the ESAF did not possess the human capital required for the level of local ownership they were afforded.

### Conclusion

The five models discussed are not mutually exclusive. A great amount of flexibility is required as circumstances change. More than one model can be employed simultaneously and at various levels, depending upon the competence of the host nation security forces being developed. Take, for example, the Korean experience... The ROKA was developed through a combination of all five models, and has developed into a modern and professional force. A 'one size fits all' approach is unnecessarily restrictive, and it does not allow the flexibility required to permit a host nation security force unit to develop its capabilities. When creating a strategy for the development of a security force, all of the aforementioned models should be

considered, taking into account the human capital held by the host nation. Logically, a host nation and its security forces possessing high human capital will require less training support than a mediocre one. Additionally, the competency of a security force is unlikely to be uniform. Perhaps one unit will be in such disrepair that it will require partnership with a coalition unit down to the platoon level, drawing upon the coalition force's logistic support in the short term, while a second unit requires

**"The 'death squads' de-legitimized the ESAF in the eyes of their own people, and eroded American public support for the mission."**

nothing more than an embedded mentor team at the battalion level. Ultimately, the goal of host nation security force development is to create a force that is capable of conducting independent operations and bringing about enduring security. This will only be achievable if host nation security force units, as they graduate from one milestone to the next, are encouraged and allowed to take on increasing degrees of local ownership.

The development of host nation security forces is not a new development. Military professionals have been called upon to develop other armies since antiquity; such duties should be viewed as standing tasks, and not as aberrations. With growing experience in the field of host nation security force development, and the ability to draw upon the experiences of our allies, the methods of developing these forces merit further examination and discussion. This discussion should not shy away from the difficult debate regarding the competence and human capital of the security forces with whom we will work. Clearly, if they were proficient, they would not require reform. An honest and open evaluation of the calibre of these forces is necessary in order to determine the level of assistance required. Five potential models for this development process have been proposed. Using an honest assessment of human capital, these models can be



DND photo IS 2011-1037-17

applied in a phased manner so as to permit the greatest amount of local ownership possible, and to increasingly develop the host nation's capabilities without creating undue dependence. The relationship between human capital and local ownership is a reality of security force assistance that must be addressed and constantly re-evaluated throughout the process.

CMJ

## NOTES

1. B-GL-323-004/FP-003, *Counter-Insurgency Operations* (Ottawa: Department of National Defence, 2008), pp. 5-1, 5-26, 5-37.
2. Laurie Nathan, "The Challenge of Local Ownership of SSR: From Donor Rhetoric to Practice," in *Local Ownership and Security Sector Reform*, Timothy Donais (Ed.) (Geneva: Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces Yearly Book Series, 2009), p. 21.
3. OECD DAC, *Handbook on SSR: Supporting Security and Justice* (2007), p. 72.
4. Alex Martin and Peter Wilson, "Security Sector Evolution: Which Locals? Ownership of What?" in Donais, p. 84.
5. Human Capital definition from BusinessDirectory.com at: <http://www.businessdirectory.com/definition/human-capital.html>, accessed August 2010.
6. Douglas Porch, "Bugeaud, Gallini, Lyautey: The Development of French Colonial Warfare," in *Makers of Modern Strategy: From Machiavelli to the Nuclear Age*, Peter Paret (Ed.) (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1986), p. 377.
7. Partha Sarathi Gupta, "The Debate on Indianization 1918-1939," in *The British Raj and its Indian Armed Forces, 1857-1939*, Partha Sarathi Gupta and Aniudth Despande (Eds.), (New Delhi: Oxford University Press, 1986), p. 229.
8. Byron Farwell, *The Gurkhas* (New York: W.W. Norton, 1884), p. 116.
9. Ross Anderson, *The Forgotten Front: the East African Campaign 1914-1918* (Wiltshire, UK: Tempus Publishing, 2004), p. 26.
10. Martin Meredith, *The State of Africa: A History of Fifty Years of Independence* (London: The Free Press, 2005), p. 231.
11. Max Boot, *The Savage Wars of Peace: Small Wars and the Rise of American Power* (New York: Basic Books, 2002), p. 236.
12. *Small Wars Manual* (Washington: Department of the Navy, 1940), p. 12-3.
13. *Ibid.*, p. 12-9.
14. *FM 3-05, Army Special Operations Forces* (Washington: Department of the Army, 2006), p. 24.
15. Mark N. Katz, *Gorbachev's Military Policy in the Third World* (New York: Praeger, 1989), p. 14.
16. Ilya V. Gaiduk, *The Soviet Union and the Vietnam War* (Chicago: Ivan R. Dee, 1996), p. 60.
17. *FM 3-24.2, Tactics in Counterinsurgency* (Washington: Department of the Army, 2009), p. 12.
18. General Petraeus Issues Updated Tactical Directive: Emphasizes 'Disciplined Use of Force.' In ISAF Official Website (10 August 2010), accessed August 2010 at <http://www.isaf.nato.int/article/isaf-releases/isaf-commander-issues-updated-tactical-directive.html>.
19. Allan R. Millett, *Semper Fidelis: The History of the United States Marine Corps* (New York: MacMillan, 1980), p. 590.
20. See Bing West, *The Village* (New York: Pocket Books, 1972).
21. Note that although mentorship may sometimes refer to personnel who do not conduct operations with their host nation counterparts, the term is used here to denote operational mentorship, thereby distinguishing them from trainers.
22. W.D. Eyer, "14 Tenets for Mentoring the Afghan National Army," in *The Bulletin*, Vol. 11, No. 1, 2008, pp. 2-3.
23. Robert D. Ramsey III, *Advising Indigenous Forces: American Advisors in Korea, Vietnam and El Salvador* (Global War on terrorism Occasional Paper 18 (Fort Leavenworth, KA: Combat Studies Institute Press, 2006), p. 11.
24. *Ibid.*, p. 9.
25. Roy E. Appleman, *The United States Army in the Korean War: South to the Naktong, North to the Yalu* (Washington: Office of the Chief of Military History, 1961), p. 3.
26. James H. Willbanks, *Abandoning Vietnam: How America Left and South Vietnam Lost its War* (Lawrence, KA: University Press of Kansas, 2004), pp. 43-66.
27. William Thomas Allison, *The Tet Offensive: A Brief History with Documents* (New York: Routledge, 2008), p. 71.
28. Andrew Wiest, *Vietnam's Forgotten Army: Heroism and Betrayal in the ARVN* (New York: New York University Press, 2008), p. 8.
29. Ramsey III, p. 10.
30. Alternatively, specialist support may consist of providing enabler support to the host nation security forces on operations, such as the American provision of Forward Air Controllers to Saudi units during Operation Desert Storm. However, this is primarily an example of assistance, not development.
31. Michael Patrick Brogan, "The Impact of the Vietnam Analogy on American Policy in El Salvador from 1979 to 1984," (Fort Leavenworth, KA: US Army Command and General Staff College thesis, 1994), p. 75.
32. Benjamin C. Schwarz, *American Counterinsurgency Doctrine and El Salvador: The Frustrations of Reform and the Illusions of Nation Building* (Santa Monica, CA: RAND Publishing, 1991), p. 23.
33. *Ibid.*



## COMBATING CORRUPTION IN AFGHANISTAN

by Daniel R. Green

*Social injustice, bullying by military or police, and corruption must be seen as grave weaknesses in the defense of a country; errors that can lead to its downfall and eventually, as our friends are eliminated, to the downfall of the United States.*

Edward Geary Lansdale, *In the Midst of Wars: An American's Mission to Southeast Asia* (New York: Fordham University Press, 1991), p. 373.

*I believe that a high and unwavering sense of morality should pervade all spheres of governmental activity.*

Former Philippine President Ramon Magsaysay <<http://www.rmaf.org.ph/>>

### Introduction

One of the central goals of counter-insurgent forces is to secure the loyalty and support of the population to their government through good governance and positive administration. Official corruption strikes at the heart of this objective, and, if unchecked, can slowly erode the support of the people to the point where they no longer defend the government against insurgent incursions, or, more ominously, join with the insurgents to fight the state. But corruption does not just manifest itself in bribes to government officials; it also

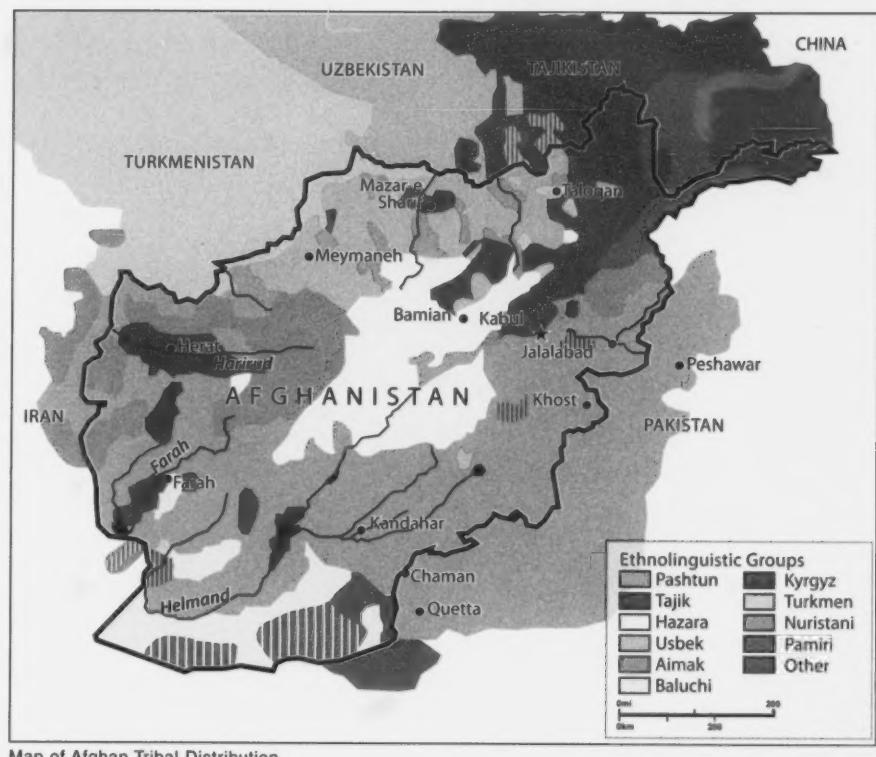
takes the form of arbitrary killings, theft, abuse, neglect, and the appropriation of public property for private purposes, among other offenses. In Afghanistan, the struggle against corruption has taken on renewed importance as part of a comprehensive strategy to defeat the insurgency. Even though the Taliban certainly committed many of these same abuses when they were in power, the memories of the Afghan population with respect to this period have been colored by their recent experiences with the Afghan state. Faced with a government that has all-to-frequently 'turned a blind eye' to the depredations of warlords, and has done little to stop official corruption, some elements of the Afghan population have begun to reluctantly turn to the Taliban as a source of justice, and as a means of addressing past wrongs. But any anti-corruption effort must recognize that corruption is not simply a law enforcement activity, but it has political, economic, and tribal

Lieutenant (N), Daniel R. Green, USN, was the ISAF Joint Command liaison officer to the U.S. Embassy's Office of Interagency Provincial Affairs in Kabul, Afghanistan. He previously served as the Tribal and Leadership Engagement Officer for a U.S. Navy unit in Fallujah, Iraq, for six months in 2007, and as the U.S. Department of State Political Officer to the Tarin Kowt Provincial Reconstruction Team in Uruzgan Province, Afghanistan, in 2005-2006. Lieutenant Green is currently a PhD student in Political Science at George Washington University, and a Soref Fellow at the Washington Institute for Near East Policy. The views and opinions expressed in this article are his own and do not necessarily represent the U.S. Department of Defense or the U.S. Navy.

aspects to it that must simultaneously be addressed. The key challenge for U.S. forces in Afghanistan in implementing an anti-corruption plan is striking a balance between the limiting nature of Afghan sovereignty and their uncertain commitment to anti-corruption efforts, and our responsibilities to the Afghan people as their military and diplomatic partner. This article will set forth several pragmatic solutions for addressing the corruption challenge of Afghanistan, informed by our experiences there, and enriched by the best practices of previous counter-insurgency efforts.

### What is Corruption?

In many developing countries where government administration and rule of law is weak and political coalitions are often patronage based and centered on ethnic, tribal, or sectarian identity, it is not uncommon for a certain level of corruption to exist, and for it to be generally accepted by society. Because business and political relationships in these countries are typically governed by human connections where power is personal, and there has not yet been a transition to impersonal bureaucratic processes, bribes are a means by which people get things done. In a strange way, it is a fee for service. This small-scale corruption in the service of a burgeoning state focused upon service delivery to the population is viewed as an appropriate cost when most residents are not typically taxed, and when revenue sources for the government are usually from high value resources, such as oil, or from outside donors, such as international organizations. But this 'street level bureaucracy' that touches the daily lives of citizens, such as paying a bribe for a driver's license, stands in marked contrast with the large-scale graft of multimillion dollar contracts, and the unaccountable violence that states sometimes perpetrate against their own populations. In these respects, corruption takes on a more invidious tone where the basic human rights of the community are habitually violated, and the collective good is harmed through shoddy, incomplete, and dangerous work that is often significantly overpriced. The ability of the population to hold officials accountable in these situations is severely limited because the components of government that would typically be appealed to in confronting these problems, such as the judiciary and representative bodies, are either embryonic or non-existent, or they have become compromised. In these kinds of situations, corruption is no longer part of simply 'getting things done' and doing the odd favor for someone, it has now transitioned to a wholly different level where the interests of a minority faction have become, not only diametrically opposed to the public good, but have indeed become detrimental to the public good. When situa-



Map of Afghan Tribal Distribution

17 Wing Publishing Office

tions have reached this level, where the state is no longer allied with the people but arrayed against it, corruption has become a threat to the continued survival of the government, and it must be actively confronted.

While the weakness of the state can create a culture of corruption, in many respects, however, it is its strength that most contributes to the problem. In many countries that have adopted autarkic, protectionist, or interventionist economic policies where the state plays an active role in the managing of the private economy, asymmetries exist between market rates for goods and services, and artificial prices established by the government. Because the difference between the market rate and the government rate is often so pronounced, an underground 'black market' exists that is beyond the control of the state, and it creates opportunities for corruption because it is unregulated. It is not uncommon for official corruption to become enmeshed in these markets because of their need for protection from state regulation, as well as for government officials to take advantage of these market rates to sell ostensibly state-owned goods. While many of these policies have been adopted in the service of bolstering indigenous business enterprises, they are also pursued for domestic political reasons. In many developing states, for example, the government plays an active role in setting the prices for basic commodities and foodstuffs as part of a patronage-based governance strategy. Unlike many first world political parties that are often based upon philosophical differences, many of the parties in the developing world exist to facilitate jobs for their members, and to increase government largesse. These political systems reinforce patron-client relationships where one's ability to dispense favors is directly related to the power they acquire in politics.

However much corruption is a part of daily life in the developing world, there are types of corruption that are particularly threatening to a government trying to fight an insurgency that must be reduced or eliminated. Any corruption that calls into question the basic capacity of the state to meet the needs of the people, and is seen as anathema to their basic rights and interests, is an unacceptable level of corruption. The key aspect of what is and is not 'acceptable' corruption has everything to do with the perception of the population.<sup>1</sup> The views of the people are the surest indicator of *what is and is not* appropriate when it comes to the behavior of public officials. Discerning, aggregating, and acting upon these views will ensure that the people are not divided against their government and align with the insurgency.

### How Did Corruption Get so Bad?

In the course of supporting the Government of Afghanistan, U.S. military units, Provincial Reconstruction Teams (PRTs), and District Support Teams have often unwittingly fostered corruption through their hiring practices, contracting methods, and partnership strategies. It was not uncommon, during the early years of PRTs, for example, for Coalition Forces to turn to local government officials, interpreters, and Afghan Security Forces for recommendations with respect to development projects, contractors, and building locations. This was often done quite deliberately by PRT officials because it was viewed as supporting the Government of Afghanistan, and because these employees and officials often knew the local communities better than a given Provincial Reconstruction Team. Additionally, there was a great amount of pressure to initiate development projects in the early years of the war, which placed a premium on speed and completion versus consultation and partnership. One of the unfortunate side effects of this approach was that, all-too-often, government officials and 'local hires' directed the business to their tribe and supporters, or took it themselves and pocketed the proceeds, or 'got a cut' by acting as a middleman. While these practices were not necessarily detrimental to anti-corruption efforts, the fact that most contracts tended to be 'captured' by these officials, and did not get widely circulated among the population created a perception of PRT bias and led to inflated prices, due to an artificially constricted contractor pool. Additionally, there was a strongly-held view among many U.S. officials that corruption, or, at least, low-level corruption, was simply the Afghan way of doing business, and was an 'internal' government problem in which U.S. forces *should not or could not* interfere. These views generally manifested themselves into an attitude that there was an 'acceptable level of corruption' that the Coalition Forces could tolerate. Furthermore, because PRTs were often under-resourced and unable to effectively monitor government behavior and U.S. combat units were mostly involved in security operations, official corruption went unreported, unchecked, and unknown. In the interest of 'getting the job done,' units often turned to the *easy solution* versus the *right solution*, although this was not

always apparent at the time, and focused upon the expediency of getting a project finished versus spending the required time consulting with local communities, and reaching beyond official government channels and interpreters for contractors.

Our early strategy of partnering with warlords often proved disastrous to combating corruption, because in addition to monopolizing contracts from the local PRT and maneuver units, they also committed grievous human rights violations and tended to prey upon the local population. Additionally, because there was no local way to check their power, either through an active judiciary, or through a representative body, they also tended to use money and equipment from the central government for their own private benefit. Because the security forces of many of these warlords became legitimate following the collapse of the Taliban, such as by virtue of becoming the local Afghan National Police Force, for example, their actions and predatory behavior upon the population had the imprimatur of government sanction which further developed the view among the people that these actions were official. Many of these relationships became even more important when the Taliban's presence increased in 2006, deepening our reliance upon these same abusive forces, when the number of U.S. troops in Afghanistan was still inadequate. Even if a member of the community wanted to move against official corruption, or sought to confront these warlords, it was largely impossible because of the threat of violence from that same warlord. It also became customary among U.S. government officials to 'turn a blind eye' to 'ghost' police officers on payrolls, because their 'pay' was often used as either an operating fund for Afghan police, or covered unanticipated costs, such as going on missions with the U.S. military. While great strides have been made to address these and many other issues, these various practices created a general tolerance for corruption among U.S. officials because it was often seen as addressing underlying weaknesses of the Afghan state, or were in the furtherance of other U.S. goals. Additionally, our 'hands off' view and surface-level understanding of the human terrain only served to encourage a culture of corruption, and frequent rotations among units caused efforts to fight it to 'fall between the cracks.'



Photo by Daniel R. Green

While certain practices of the Coalition Forces and early partnering strategies encouraged corruption, the political structures of local government in Afghanistan have also fostered its growth and limited the ability of the people to confront it in an effective manner. Afghanistan's 'democracy deficit' at the provincial and district level inhibits the creation of a dynamic government accountable to its people, and able to address the corruption challenge in a comprehensive manner. Because provincial officials are appointed by the central government, and are thus indirectly accountable to the people, and often lack direct budget authority and the ability to 'hire and fire' local officials, they are ever-mindful of maintaining political connections in Kabul, and do not have to be overly concerned with local sentiment. Additionally, local officials who might be focused upon combating corruption usually find accountability mechanisms weak due to an over-centralization of government whereby the Provincial Council, for example, does not review directorate budgets, and governors lack the power to fire the heads of these same departments. Because the people are unable to hold corrupt officials accountable, outside of utilizing contacts in Kabul that most communities lack, they often turn to the Taliban to address injustices, or to right the balance of accountability at the local level. Furthermore, this system of government encourages corruption because accountability and responsibility are disconnected, and, lacking a viable judiciary and political party system, local residents have no realistic way of addressing complaints. In this gap between garnering the disapproval of officials in Kabul, and with it the fear of getting fired, as well as the ability of local residents to actually hold leaders accountable, presents a huge opportunity for corruption to take place with few, if any, consequences. Additionally, because the central government of Afghanistan is reluctant to take a stand against corrupt officials, and because the president often pardons them and puts them back in to office, it can be very demoralizing to anti-corruption advocates, and it only serves to embolden corrupt officials. How then can we contend with corruption in a serious way when informed by how our own behavior has often fostered it in Afghanistan?

#### A Holistic Approach to Fighting Corruption

With this history in mind, and with a basic understanding of the limits to mounting a successful anti-corruption effort, it is essential that we adjust our behavior to reduce or remove opportunities for official corruption, and bolster the government's capacity to confront it, while enlisting the population in our efforts, and prompting the Afghan Government to move decisively against it. In general, our strategy should have six aspects to it that stress transparency, monitoring, reporting, and accountability. In order to be effective, we should consider the following strategies: (1) advertise and publicize; (2) report and investigate; (3) understand and leverage the human terrain; (4) embed with government and security forces; (5) empower Afghan institutions, and (6) enlist the population. Corruption opportunities exist wherever the government buys, sells, or regulates something, and it is exacerbated when accountability is weak and transparency is limited. But corruption is not just about taking a bribe or stealing a public good. It is also the choice of not enforcing the law, due to tribal connections, or to governing in a biased manner

that excludes certain groups. It is as much a *negative* behavior against something as it is a *positive* behavior in favor of something.

#### Changing Our Behavior

The first adjustment we must make to our behavior is to broaden the number and types of local contractors we use when conducting development and reconstruction work. While it is still advisable to share some contracting opportunities with our local allies, it is essential that we reach beyond the confines of Afghan officials and local employees, and partner with communities in as broad a manner as possible. If we actively collaborate with local villages and rely upon contractors from those areas, we will have broadened the opportunity for development work in the area, and reduced the public perception that the PRT's business only goes to privileged tribes and personalities. Additionally, it will likely reduce the prices for development work as the potential pool of contractors widens. If this approach is supplemented by advertising for bids over local television and radio stations, this will also increase the transparency of the PRT's operations and encourage broader participation by the community. Additionally, smaller scale opportunities to engage with communities, such as working with local *shuras* and *jirgas*, will empower the population to actively participate in project development and implementation. Furthermore, if the community contributes some portion of the money for the project as a means for them to have a stake in its completion, this practice will inevitably lead to lower prices along with greater long-term sustainability.



Photo by Daniel R. Green

## Utilizing Representative Bodies and the Media

Because government accountability mechanisms are incomplete at the local level, or may have been undermined, it is imperative that opportunities be created for officials and the community to compel honesty from their government. One method of doing this is for local officials to give presentations to representative bodies such as *jirgas*, *shuras*, and Provincial Councils with respect to their activities. This can be facilitated by the PRT and Coalition Forces by providing rides to the officials, and by privately encouraging them to attend. These sessions should then be reported on by local radio and television stations, where they exist, to bring public pressure to bear upon these officials to give a full accounting of their activities. A key aspect of this approach is to standardize these reports and to create the expectation that all public officials must address community forums on a regular basis, or risk being embarrassed publicly or removed from office. Because the commitment of the Government of Afghanistan to effective anti-corruption is weak, it is essential that corrupt officials be so thoroughly marginalized through public opprobrium that the government is all but compelled to remove the official. This kind of work, of using public opinion in orchestrated settings to bring corrupt behaviors to light can be fraught with risk, but the benefits of enlisting community representatives in this kind of work is invaluable to giving Afghans the sense that they are in control of their own communities and destinies.



DND Photo IS 2011-034-16

### Dedicating Staff to Fight Corruption

While using Afghan institutions, such as representative bodies and the media to check corruption can mitigate some abuses, absent a legal ability to compel compliance and to investigate abuses, there is only so far that public opinion and moral authority can go to 'reining in' recalcitrant officials. In these situations, it is imperative that a viable and effective judiciary and prosecutorial capability be created and supported to pursue charges against corrupt officials. Coalition Forces also need to dedicate staff in their intelligence, civil affairs, and legal sections to work against corruption 'full time.' Depending upon the politics of an area, it may be advisable to start on smaller scale corruption first, building a body

of experience among Afghan staff, and learning to deal with the inevitable attempts to intimidate them. These crucial first lessons will be vital as corruption cases 'move up the political chain' to more powerful officials with connections in Kabul. In these situations, where the threat of violence from these officials or 'suspicious' run-ins with the Taliban may take place, local anti-corruption officials and their family members will need 'around-the-clock' protection and political 'top cover' in Kabul. It is essential that local anti-corruption efforts be known by the U.S. Embassy or higher military headquarters, so they can be prepared to mitigate any efforts in the Afghan Government to thwart anti-corruption cases. These prosecutorial efforts will need to be sustained, imaginative, and well protected, because corrupt officials are not without resources that will be brought to bear on those who threaten their prerogatives. We are seeking to move beyond a culture of impunity to a culture of law. It does not come quickly, but it can never start if we do not make the effort.

## Active Partnering

Regardless of how beneficial in-depth training, frequent visits from mentors, personal examples, modern equipment, and other attempts to professionalize members of the Afghan Government are in helping them resist corruption, there is no greater antidote to corruption than actively partnering with them, and living with them continuously. By actively mentoring Afghan civil, police, and military officials, one gains a depth of understanding of who is genuinely corrupt, and who is dedicated to following the law. Additionally, through one's presence and close observation, one may be able to stop corruption and serve as check upon it, because the local population can appeal to mentors to stop abusive behavior. At many police checkpoints, for example, it is not uncommon for local police to exact a bribe from local villagers, and to abuse those they dislike. One possible way of mitigating this abuse is to co-locate a coalition or an Afghan Army unit at the same checkpoint to monitor behavior and to serve as recourse to residents if they are abused. Additionally, if Afghan officials know mentors are required to report abuses, they will be less likely to commit them. However, this may prompt them to be more secretive. In parts of government administration that require a certain level of literacy, such as the processing of cases for adjudication, calculating budgets, and hearing the petitions of villagers, it may be helpful for a member of the coalition to assume responsibility for some component of this process as a way of reducing abuses against illiterate villagers. Serving as advocates for the illiterate, weak, poor, and dispossessed is a crucial function for reducing official corruption. During the Philippine Government's successful campaign against the *Huk* Communist insurgency in the 1950s, for example, the government assigned army lawyers to represent poor tenant farmers against large land holders.<sup>2</sup> Active partnering and forceful advocacy of the interests of the weak will do much to reduce corruption opportunities for government officials. By serving as a check on the more abusive elements of the Afghan government, and by giving the people an opportunity

to hold these same officials accountable through your presence, we will have done much to eliminate the forms of local corruption that alienate people most.



DoD photo by Matthew Lissikow

### Enlisting the Population

No matter how much we are actively engaged in the community and seek to understand the human terrain of Afghanistan, the Afghan people know more about who is involved in corruption and its scope than we will ever know.<sup>3</sup> If we can enlist the 'eyes and ears' of the population in our anti-corruption efforts, we will go a long way towards denying the Taliban a source of grievance upon which they can capitalize. One possible way of doing this would be to create an anonymous reporting system whereby the people could regularly inform on tribal and government officials who abuse their authority. The United Kingdom experimented with this approach in Helmand Province by having an anonymous telephone number made available to people to report abuses. Another approach is one successfully used by the Philippines in the 1950s in their conflict with the Huk Communist insurgency. Philippines President Magsaysay inaugurated a system of postcards whereby people could report abuses of authority directly to him in his effort to provide positive government to his people. His staff would then investigate the claims and take prompt action, thus putting all government officials on watch by never knowing who would inform on them. This strategy could be adapted to Afghanistan by creating an anonymous reporting system, such as a telephone number and a postcard reporting system. For the postcard system to work they would have to be distributed throughout an area at bazaars, mosques, government buildings, and so on, and, when completed, anonymously dropped off at boxes erected at area

**"If we can enlist the 'eyes and ears' of the population in our anti-corruption efforts, we will go a long way towards denying the Taliban a source of grievance upon which they can capitalize."**

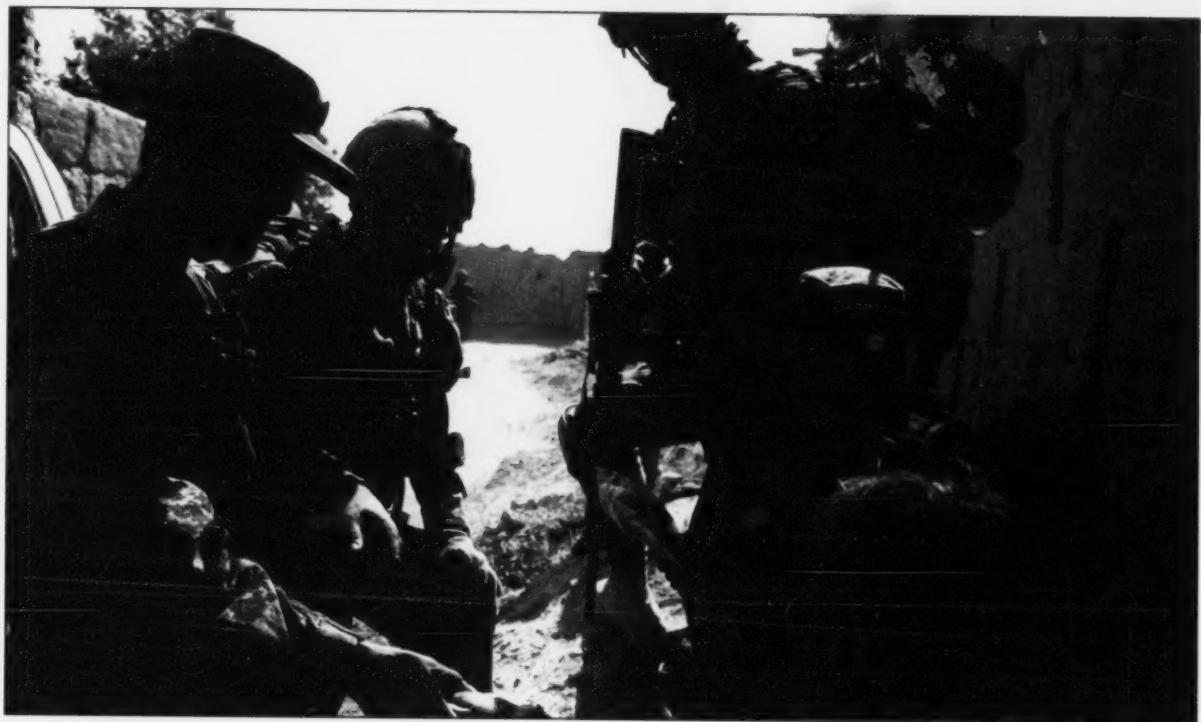
mosques, or directly given to a Coalition Forces member. The hope is that, because most Afghans regularly attend a mosque, their pattern of life of going to the mosque to pray would not identify them as 'trouble makers' and thereby make them vulnerable to reprisals. Because the population is mostly illiterate, each postcard could have a series of symbols indicating various abuses of authority or corruption, such as a picture of a hand with money in it for bribery, and colors for each checkpoint where a local could indicate where an abuse had taken place. This process must be effective and produce results and the Coalition Forces must play a central role in its operations if we hope to maintain the support of the people.

### Building the Afghan State

Local government officials in Afghanistan face a number of challenges in providing communities the leadership, governance, service delivery, and justice they desire. Threats from the Taliban complicate their work and exacerbate temptations for corruption by creating an atmosphere of illegality and instability where short term strategies of survival prevail. Additionally, low salaries, insufficient training, poor leadership, and a predominantly-illiterate staff often make the temptations of corruption too difficult to resist. The fact that most local government is not directly accountable to the people they are ostensibly charged with serving only reduces the incentives for honest and positive administration. Even with all these challenges, efforts must be undertaken at the local level to improve the administration of civil government. While the central government's Independent Directorate for Local Governance usually removes corrupt officials, and has also undertaken a number of capacity building projects for civil servants, local initiatives must also be undertaken to build the Afghan state. An active literacy program



DND photo IS 2011-1018-10



DND photo IS2011-1026-07

along with civil service training from the Afghan Civil Service Institute that is bolstered by mentoring by Coalition Forces will do wonders to mitigate the corruption problem. Literacy is not just about imparting the ability to read, but is also part of a cultural change for workers whereby they grow to understand, appreciate, and internalize modern administrative practices that will reduce corruption opportunities. Part of this training should also include a public education campaign for the community, so that they know what they can expect from their government, what practices are unacceptable from public officials, and where to go to report abusive practices. Part of this effort should also include the creation of an ethos of public service buttressed by a code of behavior that is posted throughout government facilities, and is known by the public. While adjusting civil service pay can only realistically be done by the central government, uncovering 'ghost workers' and reducing corruption in general can help uncover unknown budget resources that can temporarily bolster salaries. Building and modernizing local government is not a quick process and it does not just entail constructing public buildings, appointing officials, and equipping them to do their jobs. It is also a process of affecting a cultural change among officials, principally through robust literacy and training programs, which sees serving the public good as a paramount duty, and private gain as inimical to the public interest.

### Conclusion

Official corruption strikes at the heart of efforts by indigenous governments and counter-insurgent forces to promote good governance and positive administration as part of a strategy to secure the loyalty of a population to their government. If we adopt a multi-pronged approach to anti-corruption by changing our behavior, partnering with communities, utilizing representative bodies and the media, dedicating staff to fight corruption, actively mentoring the Afghans, enlisting the population in our efforts, and building the Afghan state, we will have effectively dealt with a substantial portion of the corruption challenge in Afghanistan. If we undertake this program informed by our past experiences, sensitive to the needs of the population, and consistently focused upon serving the public good and making sure we try to instill an 'unwavering sense of morality' in Afghanistan's public servants, we will have removed a central source of grievance the Taliban use against the government.<sup>4</sup> While our efforts will be crucial to helping like-minded Afghans confront corruption and government abuse, it is only by empowering them and helping the community place honest officials in positions of authority that we will be able to prevail in the long run.



### NOTES

1. Any corruption is unacceptable, and it must be confronted by NATO/ISAF forces. The key to effectively combating it in Afghanistan, however, is by determining how the community perceives it. We also have to recognize that the cumulative effect of small bribes can also cause systemic problems and so will also need to be addressed. We must proceed carefully when trying to establish an anti-corruption program where the threat of retaliation from those who benefit from corruption is real.
2. See Edward Geary Lansdale, *In the Midst of Wars: An American's Mission to Southeast Asia* (New York: Fordham University Press, 1991).
3. An earlier version of this paragraph was published in "Defeating the Taliban's Political Program," *Armed Forces Journal* (November 2009), pp. 18-21, 36-37.
4. This quotation is taken from Philippine President Ramon Magsaysay (<http://www.rmaf.org.ph/>): "I believe that a high and unwavering sense of morality should pervade all spheres of governmental activity."



DoD photo United States Air Force photo by Ryan Crane

## DESIGN AND JOINT OPERATION PLANNING

by Dan McCauley

*"For all cases, the CCDR [combatant commander] must work to frame the problem with the best information available and be prepared to reassess the situation and reframe the problem, as required."*

Joint Publication 5-0, Joint Operation Planning<sup>1</sup>

### Introduction

The current strategic operating environment in which US military forces operate has changed significantly in the past 20 years.<sup>2</sup> The US military has shifted its strategy from a reactive, conventional-planning focus to one that encompasses a proactive, shaping strategy that focuses on a broad array of threats. Inherent within this shaping strategy is the requirement to set environmental conditions that directly or indirectly support US goals and objectives.<sup>3</sup> To develop and execute a successful strategy, an in-depth understanding of the social make-up of the environment, to include the cultural, historical, religious, economic, and political aspects of that social framework, is necessary. Today's military strategists and operational planners must be able to visualize the environment in all of its complexity to understand the competing actors and interests required in a shaping strategy.

This ability to visualize actors and trends in time and space is known as operational art, further defined as the application of creative imagination by commanders to design strategies, campaigns, and military operations to organize and employ military forces.<sup>4</sup> To apply operational art, the commander draws on characteristics such as judgment, perception, and character to visualize the environmental conditions necessary for success.<sup>5</sup> In today's environment, the commander must be able to integrate US military, Department of State, and other US governmental organizations, allies, and host nations to properly 'shape' the environment to attain US goals and interests. Some officers can perform this intellectual process intuitively, but most must rely upon a framework or process that informs and guides the understanding, design, and development of strategies and plans. Operational design and the joint

Lieutenant Colonel (ret'd) Dan McCauley is a former United States Air Force officer who is currently a National Defense University assistant professor teaching at the Joint and Combined Warfighting School (JCWS) in Norfolk, Virginia. Professor McCauley served for 25 years as a B-52 and KC-135 instructor pilot, and in various staff capacities, including tours at the NATO AIRSOOUTH Headquarters in Naples, Italy, and as a faculty member at the Canadian Forces College (2002-2006). He has served as the JCWS Strategy and Theater Campaign Planning course director, and, in addition to normal teaching responsibilities, has taught electives on NATO, The Interagency, and Joint Air and Space Power.

operation planning process (JOPP) provide a framework that staffs and planning groups can use to give strategic leaders, commanders, and warfighters a better understanding of the nature of the problems and objectives for which we are committing, or planning to commit, American forces.

Our current processes tend to be product-oriented, and can lack a focus on understanding the environment, specifically the proper identification of the problems causing undesirable environmental conditions. Because of this, a new effort is afoot to instill greater intellectual rigor and imagination necessary when planning for military operations that have their root causes within a complex social environment. The new effort is currently called 'design,' and focuses upon efforts to better understand the full range of socially-complex,<sup>6</sup> interactive<sup>7</sup> problems that face planners. Design originated in a concept developed in the early-1970s by Professors Horst Rittel and Melvin Webber from the University of California, Berkley. Rittel and Webber were urban designers who originally coined the term 'wicked' problems to describe the intensely challenging ill-structured, complex nature of social problems that traditional linear systems approaches of the early industrial era<sup>8</sup> inadequately address. The US Army recently adopted this concept to underpin its current doctrinal thoughts that address the types of problems associated with stability and reconstruction efforts and irregular warfare operations in Iraq, Afghanistan, and elsewhere.<sup>9</sup>

Design is not new. In fact, commanders and staffs have performed deliberate or hasty intuitive design since the incep-

tion of military operations. The 'new' approach to applying design refocuses our efforts on identifying the underlying problems in the environmental conditions contrary to US national interests. This renewed focus on irregular warfare, the shift in strategy to proactively shaping the environment, and missions that encompass stabilization and reconstruction efforts require planners to think in a more thorough strategic context. That more detailed context includes social, political, economic, religious, and cultural considerations, among others, and stresses the importance of understanding whether the actions taken are the right ones for the interconnected environment within which we live. As most problems are essentially social, much of the background and many of the concepts that form the basis for design in military planning are adapted from the concept of ill-structured, socially complex or 'wicked'<sup>10</sup> problems. This increased understanding of the environment requires planners to take a much broader approach to planning, to include a whole-of-government approach, to these types of operations. The concept of design, its method, and applicability to operational level planning provides for a better understanding of the mutually supporting relationship of design and planning and requires further examination.

### The Concept of Design

In the context of social problem-solving, there are typically two types of problems: well-structured (tame) and ill-structured (wicked). Well-structured problems belong to a class of similar problems, are relatively well-defined, and have a stable problem statement, limited solutions, a definite stopping point,



US Navy Amphibious Support Ship

DOD photo by Scott Dorn

and a specific end-state. Typically, planners can objectively evaluate solutions as 'right' or 'wrong.' Well-structured problems often permit planners to make many attempts at determining a solution without changing the nature of the problem – in short; they can try and abandon solutions at will.<sup>11</sup> Well-structured problems can be complex, but because of their inherent logic and stable problem statement are typically 'solved' over time.

Ill-structured problems, which include most social problems,<sup>12</sup> do not generate a specific answer with any certainty. In ill-structured problems, multiple systems and actors interact, and, as such, information is often in conflict or inclusive. The relative position of the actor to the issue defines the nature of the problem. Stakeholders may recommend different solutions to the problem, many of which are in direct opposition to one another. There are no clarifying traits of these wicked problems and they are, at best, poorly defined. These types of problems rely upon "judgment" for resolution and, thus, are never solved – only re-solved time and again.<sup>13</sup> Ill-structured problems are typically complex, and it is this combination that the design concept is intended to address.

In the past, ill-structured problems were the purview of relatively few individuals. Today, social problems underpin all military operations, and are at the forefront of any planning effort. The notion of wicked problems attempts to reconcile the dilemmas posed by social planning problems. Rittel and Weber posited that there was a whole realm of social problems unsuccessfully treated with traditional, linear, analytical approaches.<sup>14</sup> Scientific formulas for addressing social problems are doomed to failure because of the interactive nature of the problems.<sup>15</sup>

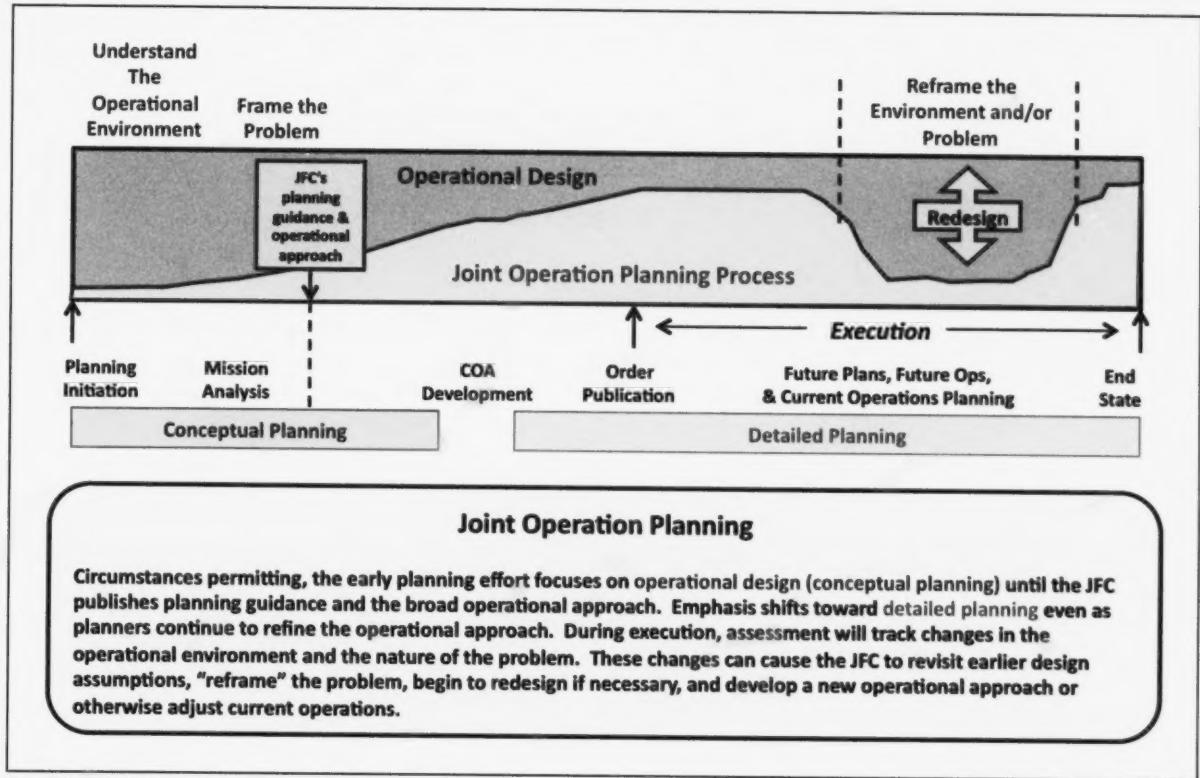
In the case of wicked problems, the search is not for the truth, but rather for an acceptable solution that will improve some characteristics of the world within which we live.<sup>16</sup> War or conflict is ultimately the result of inherently complex social problems. When we put them into the contexts of groups, tribes, sects, nation-states, or regions, the social complexity reaches staggering proportions. Add into the mix history, culture, religion, and any number of other factors, and the concept of a wicked problem emerges. Understanding the nature of these problems will not guarantee the 'correct' solution to an undesired condition, but will enable the planner to define the problem and to perhaps determine a 'better' or acceptable solution.

Relatively tame problems, when applied to conventional military operations, underpin typical military problem-solving. Although there is a level of complexity, an inherent and deterministic logic underpins traditional warfighting operations. Planners can apply certain principles to contingency planning for traditional warfighting. Once planners understand relationships between the parts of the problem, they recognize that every action has a consequence, and although some actions reinforce the adversary system's power, others degrade that power. The typical wargaming method of action, reaction, and counteraction significantly contributes to this oversimplification of combat, which, after all, is a human endeavor and thus subject to fog and friction. Traditional wargaming is an

extremely useful tool, but planners must understand that whereas the wargaming outcome is deterministic, combat is not. In complex, ill-structured problems, wargaming is still required, but the real benefits do not necessarily come from the results. The far greater benefits are derived from the discussions of possibilities and probabilities from the interaction of systems and actors within and between systems.

Design is a methodology for applying creative and critical thinking to understand, visualize, and describe complex, ill-structured problems, and to develop approaches to solve them. Design is a focused inquiry that enables the commander and staff to make sense of a complex situation, capture that understanding,<sup>17</sup> and share the resulting cognitive map. Commanders use design to frame the environment, identify conditions contrary to US national interests, and describe the tensions resident in potential future conditions that describe a problem we must solve or manage. From that understanding of the environment, a critical analysis of the problem compared to the desired outcome based on projected future conditions occurs. The products of environmental and problem framing lead to the development of potential solutions. The design method is iterative, relies upon constant inquiry, and is inherently nonlinear. Systems thinking and discourse based upon learning and assessments enable design and continue throughout planning and execution.<sup>18</sup> For example, in Kosovo the desired political solution (essentially a Serbian-free Kosovo province) was developed in isolation from the realities of the environment. The strategic end state failed to consider the existing conditions, the potential actors, the tendencies within the environment, internal and external relationships, the patterns of resistance, as well as the opposition to or support of any proposed solutions. The 78-day bombing campaign was thus constrained and distorted by a clear lack of vision of the desired solution based upon competing interests and a poor understanding of the environment and the problem therein.<sup>19</sup> Whereas the air component had sufficient forces to punish the Serbs, it did not possess enough to halt unilaterally the ethnic cleansing, resulting in an extended campaign.<sup>20</sup> It was only after senior commanders essentially redesigned the campaign that NATO was able to attain the desired end state.

A plan is defined as "a for achieving an end" or "an orderly arrangement of parts of an overall design."<sup>21</sup> Typically, planning is broken down into two smaller related processes: a design component and a detail component. The design component provides the general framework of the desired end or objective, a common statement of the problem or issue, the relationship of the problem to the environment, and a general description of the 'ways.' The detail component specifically addresses the ways and means to achieve the desired goal or end state. Any number of problem-solving models may be used in a planning process, but the JOPP enables planners to address both the design and detail components simultaneously. During planning, these components overlap and there is no clear demarcation between them. As commanders and staffs progressively address their concept of an operation, they further refine the design and incorporate it into the plan. An ensuing visual understanding of the environment necessitates a cognitive map that depicts the complex relationships at work within the environment.



## The Balance of Operational Design and JOPP

One of the first questions that comes to mind is why should we study design? The primary reason is the almost singular focus on the operational level of war since the conclusion of the Second World War may have clouded our ability to see problems outside of a conventional warfare context. The environment and the actors within the contemporary environment are difficult to understand, and, as a result, solutions or potential solutions to problems are difficult to develop. Linking the actors within the environment to a comprehensive understanding of the environment itself requires the ability to think strategically. Strategic thinking is difficult, partly because the majority of our professional careers are spent developing tactical expertise in which linear thinking and relatively well-structured problems and solutions exist. Strategic thinking requires an ability to think in a non-linear and imaginative fashion that is outside the majority of most of our comfort zones. As future operations will most likely be within the irregular warfare or hybrid warfare realms, the dilemmas posed by complex problems will frustrate conventional thinkers.

As the military is more frequently asked to solve problems that have their basis in social inequity or competition, the complex social patterns and underlying root causes resident in the strategic environment create a difficult task for today's planners. The involvement of a multitude of actors – some supportive, some adversarial, and others neutral – in these types of settings, as well as an understanding of their motives and whether they are in opposition to our own motives, adds an almost overwhelming level of complexity to these problems. The actors within the strategic environment

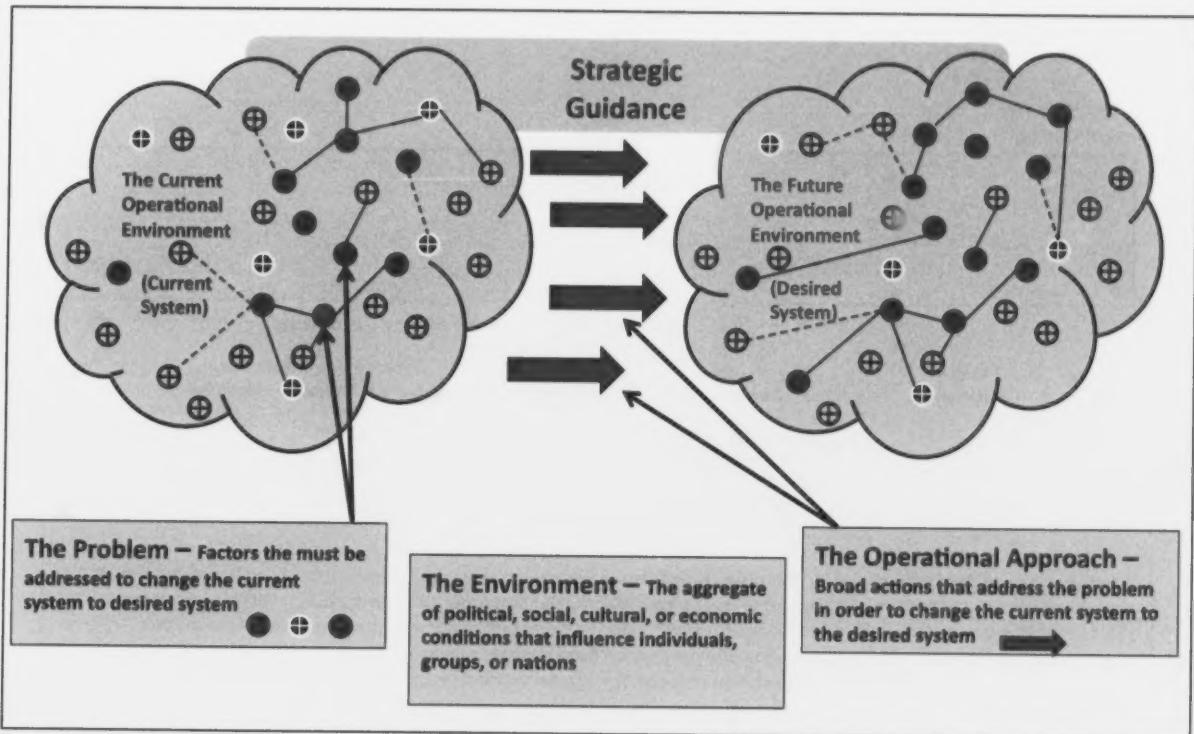
operate within a social mosaic that is difficult to understand – the social structure and norms, religions, classes, tribes, relationships, histories, and other considerations add yet more levels of complexity. We must thoughtfully consider the impact of all of these complexities on our desired actions as we integrate all elements of US and multinational power in a unified effort.

## Design Methodology

Three distinct elements collectively form a design concept.<sup>22</sup> These three elements, –environmental, problem, and solution frames – constitute a learning methodology that corresponds to three basic questions to answer to produce an actionable design concept:

- What is the context in which the design will be applied? (Environmental Frame)
- What problem is the design intended to solve? (Problem Frame)
- What broad, general approach (es) will solve the problem? (Solution Frame)

During design, the commander and staff consider the conditions, circumstances, and factors that affect the desired conditions or our ability to act within the environment. It is through the understanding and synthesis of both the current conditions and desired conditions that staffs develop approaches that aim to satisfy those desires. As potential solutions are developed, commanders and staffs may realize



#### Design Components

that their initial assessment of the problem was inaccurate or incomplete so they continue to frame the problem, which, in turn, requires adjusting the solution.<sup>23</sup>

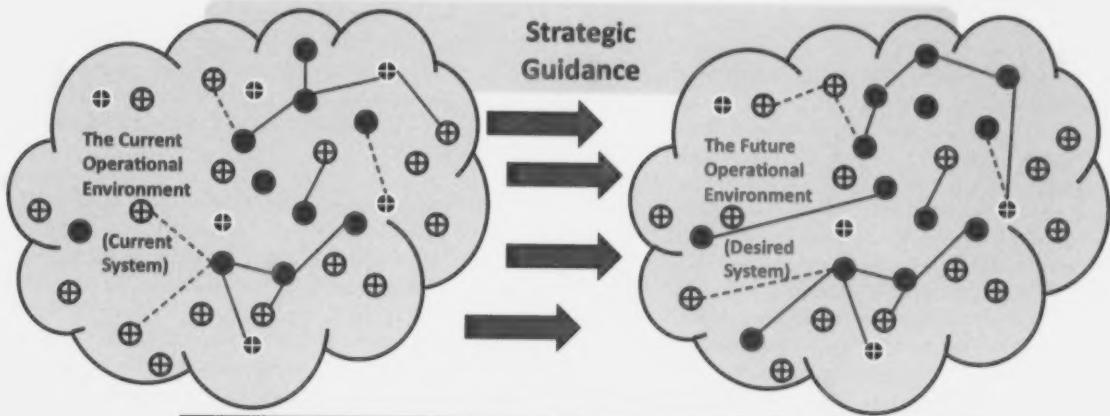
#### The Environmental Frame

Environmental framing involves organizing, interpreting, depicting, and generally attempting to make sense of a complex reality to provide guideposts for subsequent frames. It incorporates everything within the political, military, economic, social, information, and infrastructure (PMESII) construct, plus history, culture, and all the relationships contained therein. It also includes identifying the environmental actors and trends, competing strategies, and inherent tendencies within the system. Environmental framing must also include the reason for the strategy or plan. This frame facilitates hypothesizing or modeling that bounds the part of the environment and initially describes the problem under consideration. For example, the decision to launch Operation *Iraqi Freedom* should have not only addressed the removal of Saddam Hussein for his possession of chemical weapons and potential to support terrorist organizations, but also articulated other reasons his regime's removal was necessary. Specifically, the decision should have addressed the repercussions for failing to remove Hussein; the political, religious, and social systems that supported or opposed his regime; potential supporters and competitors within and between those systems; external actors and their strategies; and a description of the future role of Iraq within the region. Furthermore, considering factors such as the identification of US interests in Iraq, in the region, and globally at that time, along with the risk associated with acting or not acting, would add additional granularity to the environmental frame.

Understanding the operational environment begins with analyzing the context of the situation in accordance with guidance and direction from a higher authority. An understanding of the current and projected environment, why some aspects of it are unacceptable, and the desired outcome are necessary to a valid design. Commanders and their staffs review relevant directives, previous guidance, and missions and inform their higher authority of new information or differences in the initial understanding of the environment. Commanders and staffs also confirm the desired end state, if provided by the higher authority, or propose their own.

When discussing current conditions in relation to desired conditions, the dynamic nature of the environment must be understood. Left alone, the environment would progress toward some future condition, either in rational and predictable ways, or else in irrational and chaotic ways. Some environmental conditions would be desirable from a US perspective, whereas others would be undesirable or perhaps neutral. The shift in US strategy to 'shape' those future conditions sets in motion the requirement for US forces to conduct operations worldwide. These operations or activities are attempts to reinforce positive environmental conditions, and mitigate or eliminate undesirable ones. Our actions, predicated upon national interests and acceptable risk, are re-evaluated over time as conditions change.

Just as the US desires certain conditions, individuals, groups, organizations, and other nation-states have similar desires based upon their own particular circumstances and interests. Some of those desired conditions parallel our own desires, whereas others diverge or are in direct opposition. As



**The Environment** – The aggregate of political, social, cultural, or economic conditions that influence individuals, groups, or nations. Encompasses current conditions, desired conditions, and strategic guidance.

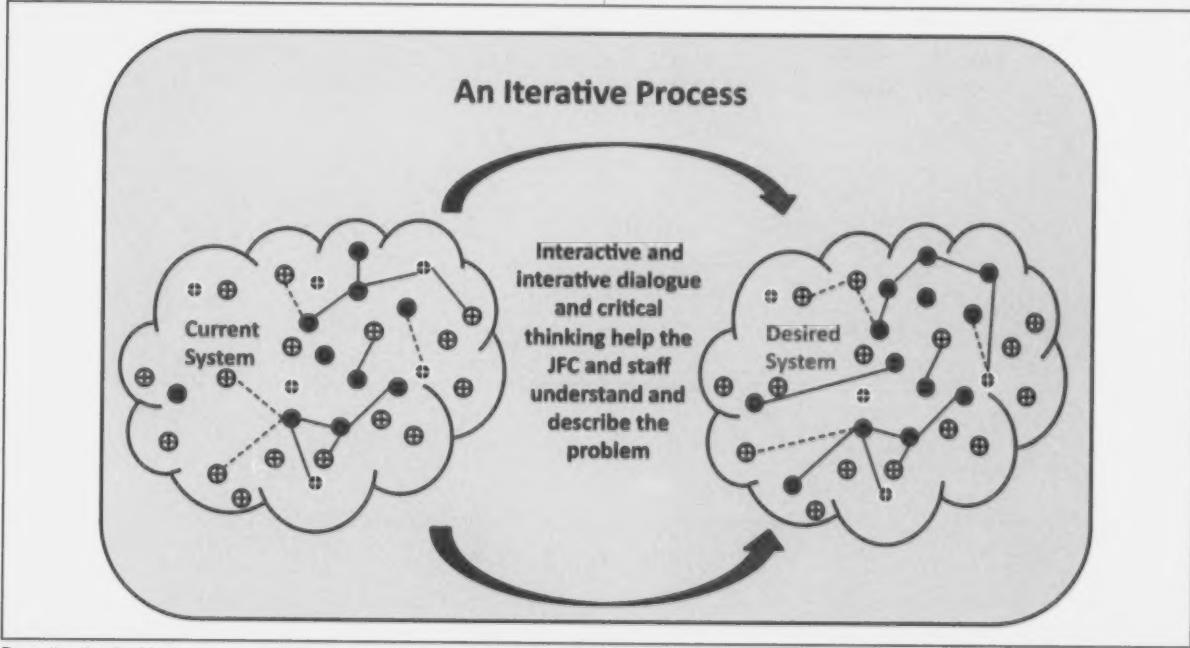
## The Environment

the US acts in its self interest, the environment (depending upon the interactions between the interests in question) reacts or responds accordingly. Hence, the environment and the environmental frame are in a constant state of flux. Depending upon the nature of the environmental change, planners may need to re-evaluate the problem and solution frames.

## The Problem Frame

The problem frame refines the environmental frame, and defines the areas for action to transform existing condi-

tions into desired conditions. The problem frame extends beyond analyzing interactions and relationships in the environment. It identifies areas of tension and competition – as well as opportunities and challenges – that commanders must address to transform current conditions into desired conditions. Tension is the difference between the existing conditions and the desired conditions, which are most likely in conflict with others' desires as well as the natural environmental tendencies. This tension is further exacerbated by the resistance or friction between actors or within the environment that often provides the basis for the problem's root



## Describe the Problem

cause or driver identification. The commander and staff identify the root causes by analyzing the relevant actors' tendencies and potential actions.

In the problem frame, analysis identifies the positive and negative implications of acting upon the root causes in the operational environment given the differences between existing and desired conditions. When the commander and staff take action within the operational environment, they may exacerbate the root cause. Root causes identification is vital to transforming existing conditions and is exploited to drive change. If left unchecked, other tensions may undermine the transformation and must be addressed appropriately. As tensions arise from differences in perceptions, goals, and capabilities among relevant actors, they are inherently problematic and can both foster and impede transformation. By deciding how to address these tensions, the commander sets the problem that the design will ultimately solve.<sup>24</sup> The root cause may not be solvable in the proposed time frame nor may the resultant conditions of its removal be acceptable. As a result, commanders must be willing to take an indirect approach to the problem by addressing conditions that minimize the effects of the root cause.

### The Solution Frame

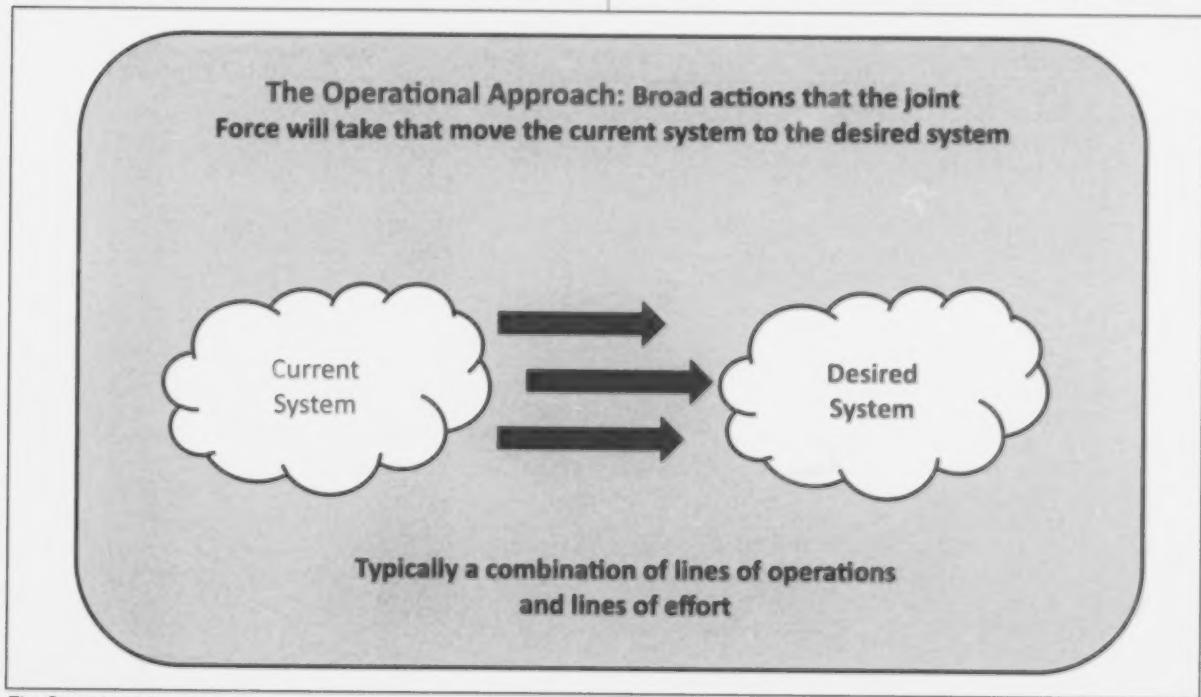
The solution frame is a conceptualization of the general actions that will produce the conditions defining the desired end state. In developing operational approaches, commanders consider the direct or indirect nature of interaction with relevant actors and operational variables in the operational environment. As commanders consider various approaches, they evaluate the types of defeat or stability mechanisms that may reduce the tensions between potential

conditions that can define the end state. Thus, the solution frame enables commanders to visualize and describe possible combinations of actions to reach the desired end state given the tensions identified in the environmental and problem frames. During courses of action development in detailed planning, the solution frame provides the logic that underpins the unique combinations of tasks required to achieve the desired end state.

One method to depict the solution frame is to use the elements of operational design, specifically logical Lines of Operations (LOO), which depict the links among tasks, objectives, conditions, and the desired end state. Design offers the latitude to portray the solution frame in a manner that best communicates its structure through a graphic depiction. Ultimately, the commander determines the optimal method to address the solution. To ensure the operational approach is understood, a detailed narrative must accompany the LOOs.<sup>25</sup> For example, further clarification of a LOO entitled *Engage Libya* explains the current political, social, and military conditions within Libya that necessitate current and future engagement with the ultimate objective of developing Libya as an active US partner in the region. The LOOs and associated elements facilitate the visualization of a detailed cognitive process.

### Design as Applied to Strategy and Planning

Strategies and plans are a reaction to or are in anticipation of a potential adverse environmental stimulus, and link ends, ways, and means to address identified problems. As such, the application of the design methodology to either a strategy or plan is appropriate. In fact, design, with its foundation squarely derived from the concept of ill-structured problems, is most appropriately applied in the strategic context.



The Operational Approach

One of the key elements to understanding the nature of the environmental and problem frames is a comprehensive understanding of a requirement for the strategy or plan in the first place. The President or Secretary of Defense must make a value judgment that something within the environment is significant enough to require the use of one or all of the elements of national power. Along with that value judgment should be a description of the breadth and depth of the intended strategy or plan. Without a clear understanding of the inherent relationships and tensions within the environment and an appreciation for the level of national interest and associated risk, a poorly-scoped mission intended for a short duration can quickly become a long-term effort costing lives, resources, and opportunities. Subsequently, this limits the ability to act within the environment when more vital national interests are at stake.

### Applying Design to Operational Planning

**H**ow design is accomplished is the fundamental question. In the environmental frame, value judgments determine whether a problem exists, and are made again when considering a response. Understanding that the level of interest of those espoused values can change over time due to a number of factors will affect the very nature of the environmental frame.

The first step is to frame the environment by describing the context of the current situation. Using a framework such as PMESII, joint intelligence preparation of the operational environment helps provide an initial structure to build a cognitive map of the environment.<sup>26</sup> As planners understand systems and relationships, they can develop a common understanding by using maps that visually depict those relationships. Inherent within the current environment is the concept of time: history provides an understanding of current actors and their relationships and an understanding of environmental trends provides possible futuristic scenarios. Considerations incorporated within this framework include US domestic and international factors, including worldwide operations and the level of interest and risk associated with each.

An analysis of strategic direction must occur as that guidance applies value to specific aspects of the environment. Guidance provides the limits of the operational environment by applying constraints, restraints,<sup>27</sup> and other limitations through the issuance of orders, policy, and law. The current conditions, strategic guidance, stated values, and desired end state assist in establishing the limits of the environmental frame.

As a result of the analysis and assessments performed in the environmental frame, the problem frame is a natural continuation of that process. The difference between our desired conditions and the desired conditions of others provides the breadth and depth of the problem. In some instances, keeping the status quo is desired, whereas in others, given time and resource constraints, only a subset of those desired conditions can be addressed. The environmental frame describes the actors, trends, tendencies, potentials, and relationships within the environment that have equities in any potential solution. As planners address the differences in potential conditions, those tensions create patterns of support and opposition to any proposed solu-

tion. The participants' relationship to the problems defines the level of support or opposition to any proposed solution.

If the problem frame is acceptable to higher command authorities, the solution frame is addressed by planners. Any potential action must take time, space, resources, risk, level of national interest, and purpose into consideration when developed. Given those variables within any solution, the planner may determine that there is insufficient time or resources available to create the desired conditions or that their cost is excessive. If so, modification of the guidance must occur in some form, to include limiting desired expectations, dedicating additional assets and resources, or reevaluating the costs, benefits, and risks. For example, if the planners for Operation *Iraqi Freedom* had determined that the US would still be in Iraq eight years later at the cost of hundreds of billions of dollars, perhaps strategic leadership would have re-evaluated the costs, benefits, and risks and determined that more limited objectives may have been more desirable.

Figure 1 represents a visual depiction of the relationships between the frames and some of their major components. Describing and understanding the existing conditions within the environmental frame is the first step in the process. As consideration is given to the problem and solution frames, planners must keep in mind the relationship to and the impact upon the environmental frame of any activity and the subsequent impact upon those two frames.

### An Approach to Design Application<sup>28</sup>

**D**eveloping these three frames through a problem-solving framework forms the basis for a strategy or plan design concept, and will provide the necessary details for the narrative and graphics needed for a fully fleshed out plan. The problem statement generated during problem framing communicates the commander's understanding of the problem upon which the organization will act. Together, these three frames are part of an iterative process that occurs throughout strategy or plan development.

### Framing and Reframing

**T**he concept of design uses the terms 'framing' and 'reframing' to describe the process through which one attempts to apply some order to the environment, problem, and potential solutions. An iterative process that considers the interactive and reactive nature of the environment, as well as the effects any proposed or actual actions have on that environment, connects these frames. The very nature of this process requires an in-depth deductive analysis or framing of the environment to identify and understand the basic components of the system in question and the supporting or connected systems. The initial framing of the environment and the value judgments applied to the level of acceptability of current conditions constitutes the "framing of the problem,"<sup>29</sup> and occurs in the mission analysis step of JOPP.<sup>30</sup>

As planners identify potential problems and consider potential solutions, there is a need for increased specificity of the environment to meet those demands. As a system is broken

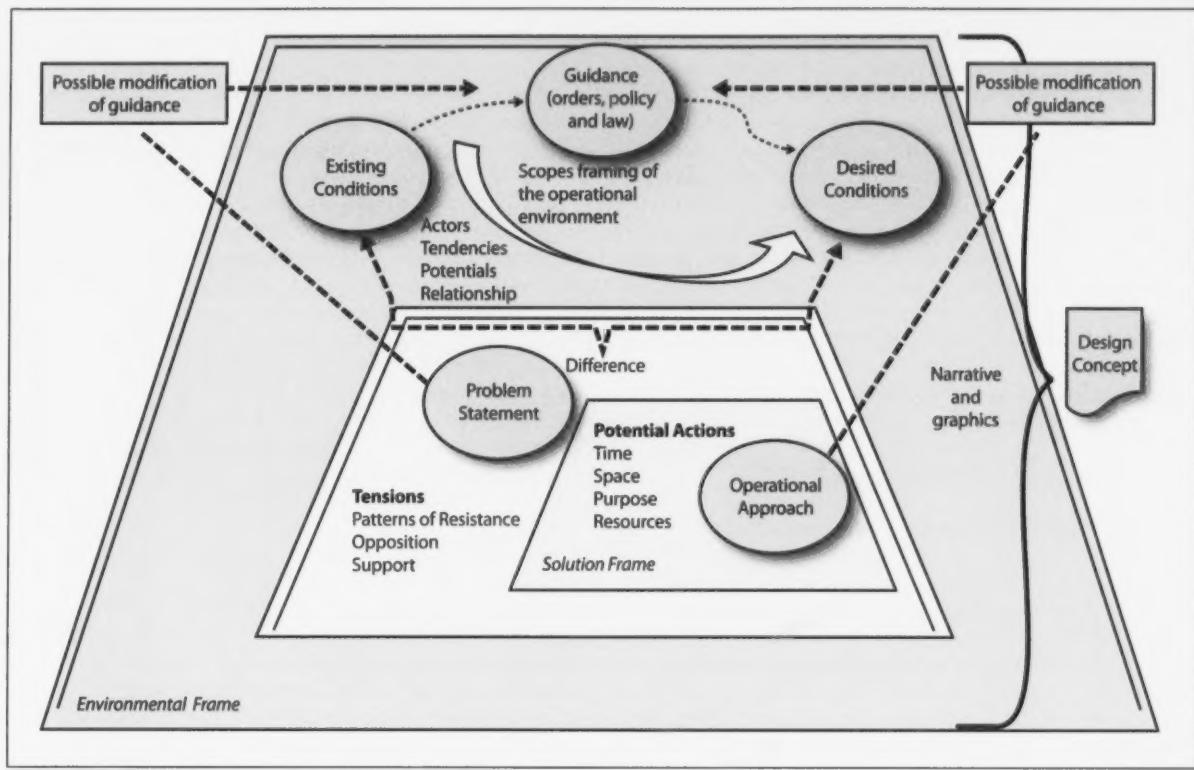


Figure 1: One Approach

down for greater understanding, inconsistencies and ambiguities are found that render our previous understanding inaccurate or false. Just as it seems chaos is the only result of this process, the modification of the system imposes order. This modified system pieces together patterns and ideas into a generalized concept that enables greater understanding of the underlying chaos. This cyclical process could continue in perpetuity in pursuit of 'perfect' knowledge, so commanders determine the degree of knowledge necessary to satisfy the basic goal.

Reframing occurs when any change in the environment or understanding of the problem significantly refines or causes one to discard the hypotheses or models that form the basis of the design concept. Just as the environmental frame is always evolving, the problem and solution frames must also evolve. Reframing criteria support the commander's ability to understand, learn, and adapt—and cues commanders to rethink their understanding of the operational environment, the problem, and potential approaches.

#### Problem Framing/Reframing as Applied to the Elements of Operational Design

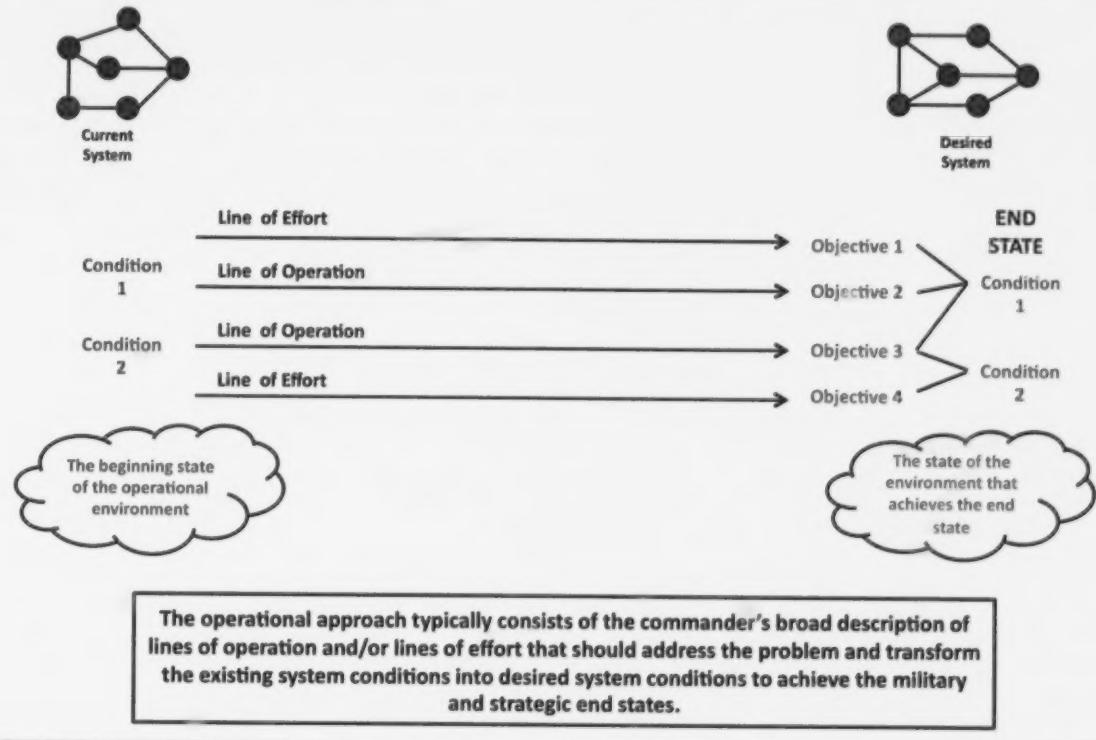
To understand 'conditions' and related terms as used here, a few definitions are in order. Conditions are not currently an element of operational design nor is the term defined in Joint Publication 5-0. Conditions are, however, defined in Joint Publication 1-02, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, as "Those variables of an operational environment or situation in which a

unit, system, or individual is expected to operate and may affect performance."<sup>31</sup> Joint Publication 2-01.3, *Joint Intelligence Preparation of the Operational Environment*, does not use the term 'conditions' when describing the environment, but does use the phrase "characteristics of the operational environment."<sup>32</sup> In short, when contemplating the use of the current elements of operational design, conditions are those characteristics that exist within the environment.<sup>33</sup>

The elements of operational design may be used in part or in sum in any of the three frames. For example, in the initial framing of the environment, the assessment describes the current conditions and desired end state. The problem frame further incorporates many of the design elements, such as objectives, termination criteria, center of gravity, and some of the decisive points (DP). The solution frame forms the operational approach and will typically use many of the remaining elements, such as effects, DPs, direct/indirect approach, LOOs, and others.<sup>34</sup> The symbiotic nature of the operational approach to the problem and environmental frames, however, requires the planner to apply the elements of design in an iterative fashion as the frames are addressed. In addition, as each situation is essentially unique, planners may need to creatively adapt some of the terms to fit the situation, which represents the flexibility and adaptability required within complex problem-solving.

#### The Relationship between Design and Assessments

Assessments are defined as "... a process that measures progress of the joint force toward mission accomplish-



#### Operational Approach – The Basics

ment. Commanders continuously assess the operational environment and the progress of operations, and compare them to their initial vision and intent.<sup>35</sup> Assessments, an integral part of design and any planning effort, historically have focused upon the adversary and have failed to address the population, the economy, and other aspects of a dynamic environment that make up a wicked problem.<sup>36</sup> Typically, only after the planners have developed potential courses of action and the commander has selected one for execution is an assessment strategy developed. By that point, planners have missed not only the opportunity to provide the right mechanisms for assessing the outcomes of the planned activities, but also the opportunity to further understand the environment and nature of the problem through operational research. Typically, planners view assessments as a formal 'after-the-fact' activity. In reality, assessments are made throughout the entire planning and execution processes. For example, an initial assessment of an undesirable condition within the operating environment requires a prior baseline assessment to make a value judgment that will drive operations. Assessments come in many forms: formal, informal, internal, external, subjective, and objective, to name just a few.

Assessments are a critical component of design because they are the only way to define the initial problem and to anticipate, create, and recognize change, opportunities, and transitions. Throughout the design process and any operations planning process, planners must recognize and exploit assessment opportunities. Understanding the iterative nature of both the design concept and the operations planning process will provide planners myriad opportunities to frame and reframe the problem to ensure they are solving the right problems.

#### Conclusion

Without a peer competitor on the immediate horizon, the US has shifted its focus to a shaping strategy that relies upon influencing events today so that major combat operations are unnecessary in the future. Inherent within this strategy is a need to understand the global strategic environment, the actors, trends, and other influences either in *support of* or in *opposition to* our efforts. By far, the majority of future military operations will encompass complex ill-structured problems. Commanders and staffs must be able to integrate the whole of the US Government to shape the environment properly in pursuit of US goals and interests.

The concept of design relies upon systems thinking and offers a way to apply strategic thinking to more accurately visualize the operating environment. Through its three frames, design assists the commander and staff with a better understanding of current and desired conditions so that operational art can be more effectively employed in the development of force employment options. The iterative nature of the design method – intrinsic to the traditional planning processes – provides the commander with a continual assessment of the environment, problems, and solutions and their interactive relationships focusing efforts on solving the right problem. Without the unique perspective offered by design, the linkages between the environment, problem and solution within a complex environment are typically poorly or improperly defined.

Design will never overcome uncertainty or chaos, but it will help the planner understand the interactive and changing

nature of the types of environments within which US forces will operate in the future. Knowing how to apply these concepts in the development of a strategy or plan and understanding the symbiotic relationship of design elements will go a long way in ensuring that a plan, although perhaps not 'right,' is at least not making the situation worse. Often when addressing wicked problems 'good enough' will be as good as it gets. We may not, however, even reach 'good enough' if we fail to embrace the process of design.

CMJ



DoD photo by Jason Morrison

## NOTES

1. Joint Publication 5-0, *Joint Operation Planning* (Washington DC: Joint Chiefs of Staff, 2006), III-5.
2. *The Joint Operating Environment*, (Suffolk, VA: United States Joint Forces Command, Center for Joint Futures, 2008), pp. 3-4.
3. *Quadrennial Defense Review*, (Washington, DC: Department of Defense, February 2010), pp. 6-9.
4. Joint Publication 5-0, iv-3.
5. Joint Publication 5-0, xvi.
6. Jeff Conklin, "Wicked Problems and Social Complexity," *Dialog Mapping: Making Sense of Project Fragmentation*, 2005, <http://www.cognexus.org/id42.htm>, pp. 12- 15. (Accessed 24 February 2010) According to Conklin, social complexity is "... a function of the number and diversity of players who are involved in a project. The more parties involved in the collaboration, the more socially complex it is. The more different those parties are, the more socially complex." As each party involved has its own purpose, goals and perspective relative to the issue, as well as a specific history, culture and even language, the problem becomes increasingly complex.
7. Horst W. Rittel and Melvin M. Webber, "Dilemmas in a General Theory of Planning," in *Policy Sciences* 4, No. 2, (1973), pp. 156, 167. Rittel and Webber discuss the nature of the contemporary environment in the context of interacting open systems. An open system is one that continuously interacts with its environment and is representative of today's global environment.
8. *Ibid.*, pp. 157-160. Rittel and Webber discuss the meaning of "wicked" and explain that it is intended to convey a meaning similar to "tricky (like a leprechaun)" or "vicious (like a circle)" and is not intended to imply maliciousness.
9. The most recent published document is the TRADOC Pamphlet 525-5-500, *The United States Army Commander's Appreciation and Campaign Design*, Version 1.0, 28 January 2008. The soon-to-be-released DRAFT Field Manual 5-0 incorporates these ideas and further expands upon them. The initial draft of Joint publication 5-0 incorporates many of the same concepts and ideas.
10. Rittel and Webber, p. 160. Rittel and Webber use the term 'wicked' to describe problems that urban planners typically encounter, specifically social and/or policy planning, and the elusive search for solutions to these ill-structured problems. They identify at least ten distinguishing characteristics of planning-type problems and apply the term 'wicked' to illustrate the complexity of the issues.
11. Jeff Conklin. Rittel and Webber first used the term 'tame' to describe those problems in contrast to wicked problems, but did not provide a definition or examples of such problems. Conklin defined a tame problem and provided the six characteristics of such problems mentioned above.
12. Rittel and Webber describe social problems and other governmental planning issues as public policy issues, p. 160.
13. *Ibid.*
14. Tom Ritchey, *Wicked Problems: Structuring Social Messes with Morphological Analysis*, 2005-2008, Swedish Morphological Society.
15. Rittel and Webber, p. 155.
16. *Ibid.*, p. 167.
17. USAWC Campaign Planning Handbook AY 10, (Carlisle, PA: Department of Military Strategy, Planning and Operations, 2010), p. 29.
18. TRADOC Pamphlet 525-5-500, p. 6.
19. *Kosovo Report: A Report From The Independent International Commission on Kosovo*, International Commission on Kosovo (Oxford, UK: Oxford University Press, 2000), p. 92.
20. *Ibid.*, p. 97.
21. *Merriam-Webster's Collegiate Dictionary*, (Springfield, MA: 2001), p. 886.
22. USAWC Campaign Planning Handbook, p. 29.
23. The 11 December 2009 DRAFT Joint Publication 5-0, *Joint Operation Planning*, depicts another school of thought on "framing and reframing" and takes the position that reframing occurs only after a significant change to the environment or that the potential solution and the potential solution being implemented and the hypothesis of action upon which the solution is based is shown to be invalid or incomplete, III-20 – III-21.
24. USAWC Campaign Planning Handbook, p. 38.
25. *Ibid.*, p. 39.
26. Joint Publication 5-0, III-16 – III-19.
27. Joint Publication 5-0, GL-8 and GL-21.
28. Diagram is modified from a slide presentation titled "Enhancing Operational Design in Joint Doctrine," given by Colonel Marco McCaffrey, JFCOM J-7, to the Joint Warfighting Center on 12 August 2009. Slide 9.
29. TRADOC Pamphlet 525-5-500 defines "frame" as 1. To form, constitution, or structure in general; system; order; 2. To contrive, devise, or compose, as a plan, law, or poem; to frame a new constitution; 3. To conceive or imagine, as an idea.
30. Joint Publication 5-0, III-19. Strategic and HQ environmental framing and problem framing informs the first step of the JOPP where detailed environmental framing and problem framing initially occurs within the formal planning process.
31. Joint Publication 1-02, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, (Washington DC: Joint Chiefs of Staff, 2008), p. 114.
32. Joint Publication 2-01.3, *The Process for Joint Intelligence Preparation of the Operational Environment*, (Washington DC: Joint Chiefs of Staff, 2009), II-3.
33. Conditions should be added to the list of elements of operational design because of this central feature that they play in design and in the definition of other elements. In addition, the understanding of effects would be greatly enhanced as it would limit the use of effects to one definition and one contextual application.
34. Joint Publication 5-0, IV-16 – IV-38.
35. Joint Publication 5-0, III-57.
36. Major General Michael T. Flynn, Captain Matt Pottinger, and Paul D. Batchelor, *Fixing Intel: A Blueprint for Making Intelligence Relevant in Afghanistan*, Center for a New American Security, January 2010, p. 10.



Reuters/RTR2011VR by AJ Sisco

## GOUZENKO TO GORBACHEV: CANADA'S COLD WAR

by J.L. Granatstein

### Introduction

For Canadians, the Cold War was a matter of great importance—some of the time. For them, it began in September 1945 with the defection of Soviet embassy cipher officer Igor Gouzenko and revelations of major Soviet spy rings in Canada. Moscow's brutalist policies under Stalin did nothing to ease growing concerns. Because they shared a continent with the superpower leading the democracies, their largest trading partner and 'best friend,' they soon found themselves living under the flight path for bombers and missiles from the Soviet Union, and that sharpened the collective mind and pushed them toward continued military cooperation with the United States. At the same time, Canada's two mother countries, Britain and France, and nations such as Belgium, the Netherlands, and Italy that Canadians had fought to liberate, were under threat from what was generally perceived as an expansionist Soviet Communism. These and economic concerns led to a newly internationalist Canada being an enthusiastic supporter of a North Atlantic Treaty, and the first peace-time stationing of troops abroad. In Asia, the Hong Kong debacle of 1941 aside, Canada had never been active until the Korean War opened another front in the 'Cold' War. Again Canadians participated with troops.

Defence spending rose sharply in a booming economy, but very soon, pressures began to arise. There were widespread concerns about U.S. policy, Canadian nationalists and anti-Americans began to 'kick against the pricks,' and demands for expensive and expansive domestic social welfare policies led to pressures for defence cuts. By 1968 and the advent of Pierre Trudeau as prime minister, the calls for foreign policy change had become unstoppable, and until the arrival of Mikhail Gorbachev and the subsequent demise of the Cold War, Canadian policy was one of limited cooperation with Alliance partners, defence spending cutbacks, and planned military obsolescence. The Cold War if necessary, therefore, but not necessarily the Cold War, or, at least, not all Cold War all the time...

### Beginnings

The Canadian view of the origins of the Cold War was stark and focussed. "The chief menace now," Lester Pearson said in 1948, the year he left the foreign service to enter the

Jack Granatstein, OC, PhD, one of Canada's most renowned historians, has written extensively on Canada's military history and defence issues. He was Director and CEO of the Canadian War Museum from 1998 to 2000.



The Right Honourable Lester B. Pearson sitting at his desk, Ottawa, Ontario

Cabinet as Secretary of State for External Affairs, "is subversive aggressive Communism, the servant of power politics... Our frontier now is not even on the Rhine or rivers further east. It is wherever free men are struggling against totalitarian tyranny," wherever the "struggle of free, expanding progressive democracy against tyrannical and reactionary communism was being fought...."<sup>1</sup> Pearson had a subtle mind, but to him, the conflict was one painted in black and white. "Western democratic governments have no aggressive or imperialistic designs," he said a decade later. "This is as true of the most powerful, the United States of America, as it is of...Iceland.... Americans are not by nature or desire wandering empire builders....They are homebodies, and their 'westerns' give them an adequate if vicarious sense of adventure."<sup>2</sup> For remarks offered in 1958, these might charitably be described as naïve or at best hopeful, and Pearson knew better. On the other hand, when he was asked if it were better to be 'dead than red,' Pearson sensibly refused to agree, something that was used by political opponents to paint him as soft on Communism for decades.

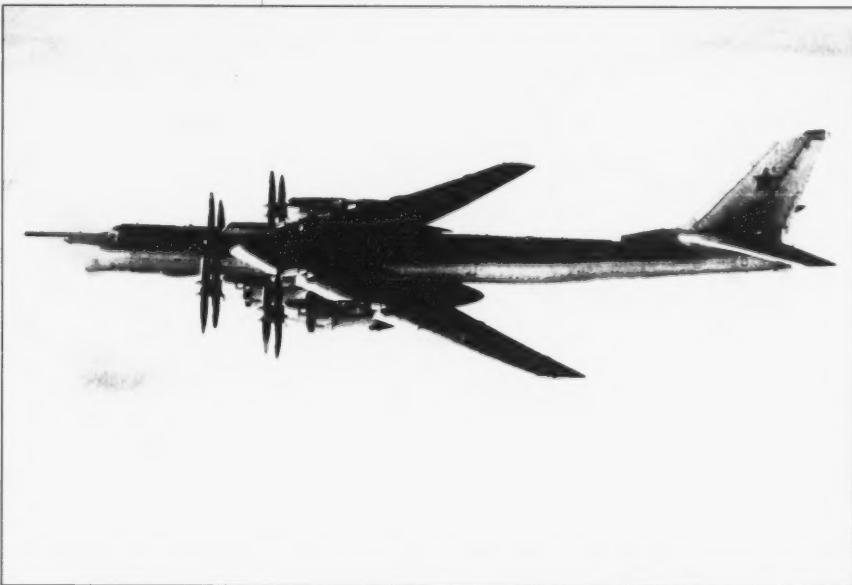
Pearson had been shaped by his personal experiences. He had served overseas in the Great War, and as a young diplomat during the disillusioning 1930s. He had watched the democracies crumble in the face of the dictators, and, as a senior official, he had cheered as the United States had stepped forward—with substantial help from the British Commonwealth, and, especially, the Soviet Union—to save freedom and

democracy. To him, to his generation of Canadians, the only way democracy could be saved from the new totalitarian threat was if the Americans, sometimes much too reluctant in Canadian eyes, could be encouraged to accept their responsibilities for world power. If they could, Canadians and others would participate in helping to create a *Pax Americana*. The involvement of the United States was the *sine qua non* in preserving the free world—that was an article of faith.

Canadians knew this, but as neighbours of the United States, they had their concerns. Britain's economic and military weakness in 1940 and 1941 had forced Ottawa into its first military alliance with the U.S., the Permanent Joint Board on Defence (PJBD), created at Ogdensburg, New York, in August 1940. That meant that the growing Canadian armed forces could put all their efforts into the defence of Britain, sure that the United States would protect their home base. A few months later, Canada's Mackenzie King struck an economic arrangement with Franklin Roosevelt that let Canada avoid taking Lend-Lease, something no-one wanted for fear of the future economic power this would give Washington over Canada. Instead, FDR agreed to cover Canada's shortage of American dollars, the only hard currency in the world, in other ways, notably by buying more raw materials. The result was much the same. By the coming of the peace, Canada's only postwar commercial market was the U.S., with virtually all of the nation's trade with other nations being financed by Canadian loans and grants.<sup>3</sup>

### Post-War Realities

Ottawa's post-hostilities planners had watched carefully as the strains on the wartime Grand Alliance festered and developed over issues such as Poland. They understood that if they developed into open antagonism, Canada's geographical position and economic situation meant that neutrality was not an option. Nor could Canada any longer rely upon Britain for protection. Canada had to be aligned with the United States. The Gouzenko case made this clear.



DND photo

Igor Gouzenko fled the Soviet Embassy in Ottawa with a sheaf of carefully-selected documents just weeks after the atomic bombs brought the Second World War to its ghastly end. His telegrams and memos made evident that the GRU, Soviet military intelligence, had spies in Parliament, the Canadian civil service, and the military, in the British High Commission, and in scientific establishments, including those working on atomic research. Gouzenko knew of additional spy rings run by the NKVD, he told his interrogators what he knew of rings in the U.S., and his accounts eventually led to the outing of Alger Hiss, Harry Dexter White, and Julius and Ethel Rosenberg.<sup>4</sup>

Gouzenko mattered. First, his defection and his documents, made public in February 1946, and the subject of an extraordinary Royal Commission investigation, demonstrated that the wartime friendship between the Soviets and the West was over. Indeed, it demonstrated that Moscow's war against the capitalist democracies had not even been put on hold during the struggle against Hitler. Second, for Canadians accustomed to being a backwater of little importance, Gouzenko demonstrated that Canada was 'a player,' a nation worth spying upon for nuclear and scientific secrets, as well as for details on British and American policy. Third, his documents showed that the assumptions of loyalty and trust that had been assumed to bind those working for government had been misplaced. Now, ideas and ideology had to be probed; now, positive vetting had to be put in place; now, character weaknesses began to be rooted out. It took time to implement this modest variant of McCarthyism, but before the end of the 1940s, some public servants' careers had been ruined, and some had been hounded out of the bureaucracy.<sup>5</sup> One diplomat, Herbert Norman, the Ambassador to Egypt, had been driven to suicide by 'witch-hunting' U.S. congressmen, convinced—correctly—that he had been a Communist, and fearful he might have been a 'mole'.<sup>6</sup> By the mid-to-late-1950s, homosexuals also had been singled out and forced from senior positions, not least in the Department of External Affairs.<sup>7</sup> There was some irony in

this. The Department of External Affairs, believing that Stalinist Moscow was a posting too dreadful for married diplomats with families, had sent three successive single men—all closet homosexuals—to Canada's embassy in the late-1940s and early-1950s. All had been targeted by the KGB, apparently with only limited success.<sup>8</sup>

The Gouzenko case had altered attitudes, helping to shift Canadians away from their heartfelt admiration for the Red Army's extraordinary fight against the *Wehrmacht*. The revelations of spying had been manipulated to point to a Communist and Soviet threat. To be sure, the Royal Commission report on the Gouzenko case was written in a reader-friendly way (by an officer from External Affairs), the press making much of it, and anti-Communists and anti-socialists using it as a weapon. But Gouzenko was not a Canadian creation. Moscow had committed the espionage—and it publicly admitted this, however unlikely that might seem. Moreover, Stalin's acts in Eastern Europe and his representatives' actions in various postwar forums hardly stressed eternal friendship. There is blame enough to go around with respect to the origins of the Cold War, but Canada has none, and Moscow, of the Great Powers, carries 'the lion's share.'<sup>9</sup>

### Moving Along

Those in Canada who had anticipated that the new United Nations could enforce collective security on an unruly world had seen most of their hopes shattered within a few years by Soviet obstruction and the wielding of the veto in the Security Council. That was depressing enough, but Moscow's pressure on Iran and Greece, its swallowing of Eastern Europe, especially the crushing of Czechoslovakian independence, and soon, the triumph of Mao Tse-tung's Communism in China, made all deeply concerned for the future. Josef Stalin's speech in Moscow in February 1946, one week before the Gouzenko case became public, declaring capitalism and Communism incompatible, and pointing to the

inevitability of another war, added to the growing unease.<sup>10</sup> What frightened Canadians and others silly, however, was the fear that Communist parties might come to power in free elections in Italy and France. The West, the democracies, had to be spiritually rearmed and made ready to resist the 'Red tide.' Perhaps, just perhaps, the democracies could create a new alliance for collective security to replace the veto-prone 'talk shop' that the UN had quickly become.

The first stage in this process was the Marshall Plan. The European economies lay in ruins, their cities shattered, food scarce and rationed, and the will to re-establish pre-war patterns of life not much in evidence. Only the Communist parties flourished, and the view in the U.S. State Department - and in Ottawa - was that only American aid could turn the tide. The United States had already stepped in to



Igor Gouzenko (centre) in a Toronto hotel room, 11 April 1954.



General of the Army George C. Marshall

assist Greece, proclaiming the Truman Doctrine as the way to help a faltering government and to replace Britain, economically too impoverished by war and reconstruction, to continue its efforts there. On 5 June 1947, Secretary of State George C. Marshall told a Harvard University convocation that the European countries should create a collective plan for reconstruction, and he put a proposal for assistance before the United States. The road to Europe's economic salvation had been discerned.

Canada's as well. Like the U.S. and a few other countries that had not been devastated by war, Canada had emerged in 1945 economically and politically far stronger than it had been when it went to war. The nation's armed forces had fought well, and that conveyed prestige and power. Its Gross Domestic Product (GDP) had doubled, its industries boomed, and its well-fed people had money in the bank. But Ottawa knew this privileged position could not last without markets for the nation's goods. The government had tried hard to re-build its British and European markets. A 1946 loan of \$1.25 billion

at two percent to Britain (especially when compared to the U.S. loan of \$3.75 billion), and of \$600 million to other trading partners was simply huge in Canadian terms,<sup>11</sup> the country's GDP being only \$11 billion.

But American dollars, the world's hard currency, again were growing scarce all over the globe. In Canada, the developing crisis was precipitated by soaring imports of everything from jukeboxes, to oranges, to consumer goods, as Canadians tried to spend the money that wartime wages and unlimited overtime had let them save. In 1947, Canada had no choice except to impose import restrictions upon American products to try to conserve its dollar supplies. The Marshall Plan, if the U.S. could be persuaded to allow 'off-shore procurement' in its provisions, could resolve much of the Canadian difficulty. France, say, which had too few dollars to buy Canadian goods, could pay with Marshall funds, and Canada would both sell trade goods and increase its holdings of American dollars. There was much struggle along the way, but off-shore procurement eventually 'saved Canada's bacon' - and its wheat exports too - by authorizing purchases of U.S. \$1.1 billion in Canada.<sup>12</sup>

But for a superpower supposedly poised to step in to save the world and scoop up the rewards, the U.S. - at least according to the way Canadian diplomats in Washington saw it - seemed remarkably reluctant to approve the Marshall Plan. Senators and congressmen objected to bailing out the Europeans, and, if they had to do that, then, they said, every penny must benefit *American* farmers and workers, not *Canadians*. Still, events drove the agenda. The Communists seized control in Prague in February 1948. The next month, General Lucius Clay, commanding the U.S. Zone in Germany, sent a message to Washington that seemed to suggest war with the Soviet Union was imminent. In March, President Truman asked Congress to implement conscription, and overseas, the Brussels Pact was signed, linking Britain, France, and the Low

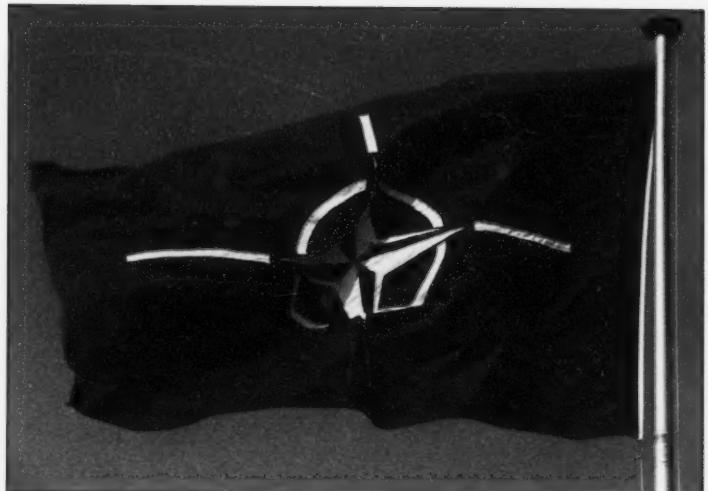


A so-called 'Candy Bomber' DC-3 transport aircraft, one of the Allied aircraft beloved by West Berlin's children for dropping bags of chocolate and raisins during the Berlin Airlift of 1948-1949, approaches Berlin's Tempelhof airport, 28 October 1948.

Countries. The Berlin Airlift soon began, with Canada declining to provide either aircraft or crews. The first preliminary discussions for a North Atlantic Treaty began. The drumbeats for war with the Russians were increasing in tempo. But Republican Senator Robert Taft and his isolationist friends still balked at American engagement in Europe, and Canadians feared the United States might yet fall back into its "prewar aloofness."<sup>13</sup>

Canadian Ambassador Hume Wrong, a man with a 'steel-trap mind,' and, as a lifelong friend of Dean Acheson, the very best of contacts in Washington, shrewdly observed in September 1947: "There is truth in the paradox that, to secure the adoption of a plan for world economic recovery, it is necessary to emphasize the division of the world between the Soviet bloc and the rest."<sup>14</sup> Frighten the American people, in other words. A few months later, the ambassador added: "The contest between the U.S. and the U.S.S.R. is providing the necessary popular foundation for a vigorous foreign policy and it has put those leaders who still possess strong isolationist leanings, such as Senator Taft and Speaker Martin, in the position of opening themselves to charges of lack of patriotism if they attack the general trend; they are therefore reduced to the role of critics of its details." Wrong understood that the 'whipping up' of anti-communist hysteria was unfortunate, but perhaps inevitable in the American context. Certainly, such excesses were useful. For example, he reported to Ottawa: "... they are part of the price to be paid for the Marshall Plan."<sup>15</sup> Ambassador Hume Wrong and his colleagues (one of whom, incredibly, was named Hume Wright) had expressed serious concerns that isolationism might prevail. Most in Ottawa did not believe that war was imminent, but if the American Congress and people could be frightened into believing that it was...

Once again, this served Canadian interests. Canada's leaders understood that their nation could not defend itself, and they accepted grudgingly that this realization meant the subordination of their policies and military plans to those of the United States. The Second World War had pushed Canada into a bilateral defence alliance with the Americans, a position that left Canada trying to deal all by itself with a partner fifteen times its weight. The war had also demonstrated that Canadian interests and concerns could frequently be brushed aside by the great powers. Now, if Britain and Western Europe could be brought into the equation, if the U.S. could be persuaded to join a permanent North Atlantic alliance, this would be good for the security of the West, and, by creating a new and strong multilateral alliance, certainly better for Canada than a purely bilateral relationship with Washington, in which it could only ever be a very subordinate partner. The Soviet threat facilitated the desire of Canadian leaders to have the United States, not all that enthusiastic as Ottawa and its diplomats perceived it, join a permanent military alliance and to take a *multilateral* rather than *unilateral* approach to the exercise of its powers and responsibilities. Ottawa's goal, at once idealistic and self-interested, was to see American power exercised in association with Canada and other powers.



NATO photo 1000415aHQ28 007

### Enter NATO

Indeed, a trans-Atlantic alliance held out the possibility of resolving one of the great Canadian dilemmas. Norman Robertson, the Canadian High Commissioner in London and the most far-sighted of Canadian officials, wrote, in April 1948: "A situation in which our special relationship with the United Kingdom can be identified with our special relationships with other countries in western Europe and in which the United States will be providing a firm basis, both economically and probably militarily, seems to me such a providential solution for so many of our problems that we should go to great lengths... to ensure our proper place in this new partnership."<sup>16</sup> The North Atlantic Triangle was very much in Robertson's mind.

The negotiation of the North Atlantic Treaty is a large subject. What needs to be said is that Canada, perhaps instinctively, as suggested by Robertson, sought to broaden the discussions to include economic clauses. Robertson was the initiator of the idea of Article 2 of the Treaty. How could nations unite for defence, he asked, if they fought trade wars against each other? How much better if the new alliance included a clause binding the parties "... to make every effort... to eliminate conflict in their economic policies and to develop to the full the great possibilities of trade between them."<sup>17</sup> A version of Robertson's formulation eventually was included in the Treaty, a tribute to the negotiating skills of Ambassador Wrong in Washington. Lester Pearson noted that there were domestic political reasons behind Article 2: "We did not think that the Canadian people, especially in Quebec, would wholeheartedly take on far-reaching external commitments if they were exclusively military in character...."<sup>18</sup> But no party to the Treaty other than the Canadians wanted Article 2, and the Americans, in particular, worried sick about what they saw as the almost insuperable difficulty of securing public and Congressional support for a peacetime military alliance, wanted nothing to do with a trade clause that might threaten the treaty for no important benefit. As Dean Acheson, becoming Secretary of State at the beginning of 1949 put it: "The plain fact ... is that NATO is a military alliance." Article 2, to him, was "... typical Canadian moralizing that meant 'next to

nothing.”<sup>19</sup> He was right, and Hume Wrong, the Canadian negotiator, knew it. For all the successful Canadian efforts, for all that Acheson began to characterize the Canadian demands as coming (with due deference to William Wordsworth) from “The Stern Daughter of the Voice of God.” Article 2, in the end, in fact, amounted to nothing.

### War by another Name

Neither did the Canadian signature on the North Atlantic Treaty, at least not immediately. Signing on in April 1949, Canada did nothing very much to improve its armed forces, to rearm, or substantially to increase defence spending. The Defence budget in 1947 was \$227 million, in 1948, \$236 million, in 1949, \$361 million, and in 1950, \$493 million, satisfactory increases, but nothing to suggest urgency to create a great host. The Korean War, beginning in June 1950, changed everything, especially the Chinese intervention in December 1950 that drove the UN forces reeling to the south. The Communist attack, and the winter 1950-1951 defeat in Korea led to fears in Western capitals that the Soviet Union, now with nuclear weapons in its arsenal, was turning to military aggression to achieve its goals, and that Europe might be next. For Canada, that led to the dispatch of an army brigade group to Korea and a second

“St. Laurent’s Canada believed that there were virtues in accepting reality.”

ing in 1951 was \$1.16 billion; the next year, it was \$1.8 billion or 7.5 percent of GDP, and in 1953-1954, the Canadian Forces, now with a regular force strength of 118,000 personnel, received \$1.9 billion, or 7.6 percent of Canada’s GDP of just above \$25 billion.<sup>21</sup> Such figures were huge for Canada, but small beside the enormous sums Washington was devoting to defence.

Clearly, Stalin had made a huge error in giving Pyongyang the go-ahead to strike south. As Escott Reid, a senior External Affairs official in Ottawa and one of the originators of the idea of the North Atlantic Treaty, told a journalist friend, there were two key events that had saved the world: “... the intervention in Korea and the defeat of the U.N. army. Had it not been for these events, the West would never have faced up to rearmament,” he maintained correctly.<sup>22</sup>

At the same time, Canadian policymakers had real concerns about American leadership. Writing in May 1948, Pearson noted that, in the event of war, the United States would be the dominant partner, but, he said, if the Western European countries are not occupied, they will be able to make some effective contribution to the political direction of the war. “I have more confidence in the wisdom of their political views,” he said, “than in the wisdom of the political views of the United States....”<sup>23</sup> NATO and the ‘police action’ in Korea had been designed to contain the Soviet Union. In Canadian eyes, however, containing the United States was also necessary, and disputes between Ottawa and Washington over the conduct of the Korean War, and the possibility of a negotiated armistice to end it, sometimes became very sharp. The Americans, bearing the heaviest burdens of the war, resented being told how the war should be fought by the Canadians, who had a single brigade and a handful of ships committed to the struggle. Pearson expressed the frustrations best in a speech in April 1951. The United Nations was not the instrument of any one country, and Canada had the right to criticize American actions, “... if we feel it necessary. The days of relatively easy and automatic political relations with our neighbour are, I think, over.” Now the Canadian concern was not “... whether the United States will discharge her international responsibilities, but how she will do it and whether the rest of us will be involved.”<sup>24</sup>



Avro CF-100 Canuck interceptors on patrol.

brigade group and an air division of fighter aircraft, more than ten thousand troops in all, to Europe in 1951.<sup>20</sup>

At the same time as it was fighting on the Korean peninsula, for the first time in its history, Canada began to create an effective, well-equipped, professional military. Defence spend-



Library and Archives Canada/Gaby/C-00071

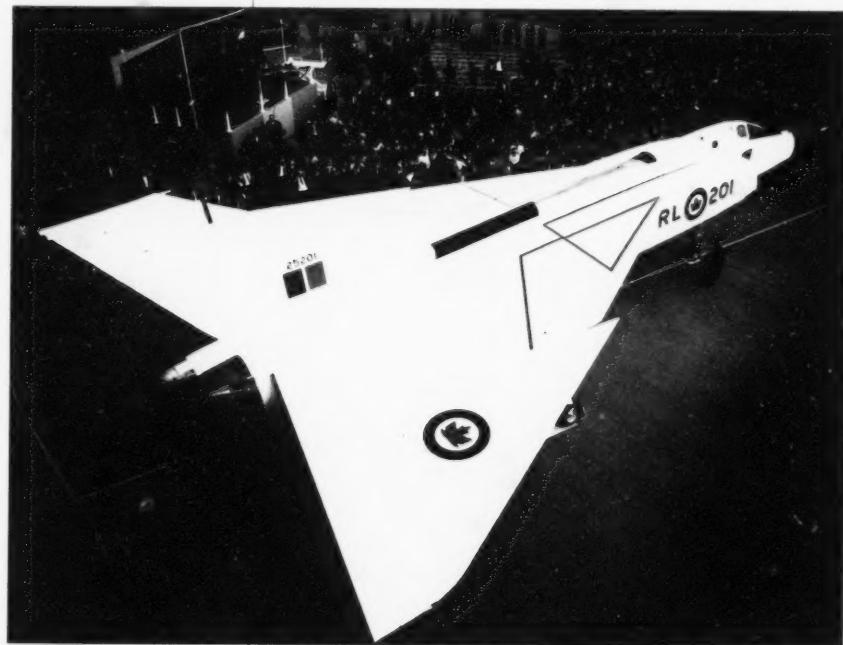
The Right Honourable Louis S. St. Laurent

### Canada Steps Up

The Liberal government led by Louis St. Laurent, a francophone lawyer from Quebec City, that had taken Canada into NATO and Korea, was genuinely committed to the alliance and to the Cold War. For a francophone prime minister to act this way so soon after the manpower crises of wartime was highly unusual, and it demonstrated, to use one Australian's acerbic description, that he was not, "... a neurotically-introverted, isolationist Quebecois," a "millstone perpetually limiting Canadian freedom of action in strategic affairs."<sup>25</sup> Far from it: St. Laurent's internationalist foreign and defence policies were not cheered in a Quebec that historically was suspicious of the military and of overseas commitments, but his French Canadian compatriots trusted his judgment, and gave him big majorities in three successive elections. To the prime minister, the Soviets and Mao's Communists were a threat to Canadian and Western interests, and, indeed, all three mainstream political parties in Canada agreed with this stance with varying degrees of enthusiasm during the 1950s. Moreover, despite its general lack of interest in Asia, the Canadian government saw it as a duty to respond positively when

asked—without any prior notice from the powers involved—to send military officers and diplomats to Indo-China in 1954 to serve on the International Control Commissions. This burdensome quasi-peacekeeping role later proved a blessing when the Vietnam War exploded into a major confrontation, and Canada could say that the ICC, continuing to work ineffectually while the fighting went on, prevented it from joining the United States in the war. As it was, Canadians on the ICC provided intelligence to the U.S., and the nation's diplomats carried 'carrot-and-stick' messages between Washington and Hanoi.<sup>26</sup>

St. Laurent's Canada believed that there were virtues in accepting reality. For one thing, despite opposition in Washington, it had been on the verge of recognizing Beijing when China intervened in Korea. It wanted to talk to the Soviets, and Foreign Minister Pearson was the first NATO leader to visit Moscow in October 1955, where he was abused roundly by Nikita Khrushchev for the sins of the West, while he and all his party 'got thoroughly sozzled' on the endless toasts offered by their hosts.<sup>27</sup> And St. Laurent and Pearson worked hard at the United Nations to rescue Britain and France, mother countries and NATO partners, from the consequences of their folly in ineptly invading Egypt in collusion with the Israelis in the fall of 1956. As a Western power, as a member of NATO, Canada had a vital national interest in trying to repair the split between Britain and France, the aggressors, and the United States. Canada's actions were directed as much to repairing the breach among allies, as to restoring peace in the area. Indeed, the two goals were positively inseparable. That the Suez Crisis occurred at the same time as the Hungarian revolt and the Soviets' brutal intervention, that it took place during an American presidential election, only compounded the difficulties. Pearson won the Nobel Peace Prize for his efforts at saving the world and, not least, the NATO alliance, but the Canadian public, unhappy that Canada had turned its back on London and Paris, voted the Liberals out of power at the first opportunity.<sup>28</sup>



DND photo

The CF-105 Avro Arrow at roll-out, 4 October 1957, Malton, Ontario.

## New Blood

The new Progressive Conservative Prime Minister, the lawyer and Prairie populist John Diefenbaker, was militantly anti-Communist. Unfortunately, he also proved to be virulently anti-American, falling into difficulties with President John Kennedy that turned primarily around nuclear weapons. In 1957-1958, Canada and the U.S. had created the North American Air Defence Command to combine and coordinate their air defences against Soviet bombers with their nuclear payloads. NORAD was readily agreed to by 'the Chief,' as he liked to be called, but this soon became the cause of political difficulty. Was it part of NATO, as Diefenbaker claimed, or was it not, as the Pentagon argued? Then, in 1959, Diefenbaker cancelled work on the CF-105 Avro Arrow, much to his political cost, and instead decided to acquire U.S.-made *Bomarc* surface-to-air missiles to defend Canada and the northeastern United States against Soviet bombers. The *Bomarcs*, as well as newly acquired surface-to-surface *Honest John* missiles and CF-104 *Starfighter* Strike fighters for the Canadian contingent in NATO, were effective only when armed with nuclear warheads. In 1959, no-one appeared to notice the warheads question.<sup>29</sup> By 1962, however, Diefenbaker's government, now a minority, began to be torn apart by the 'nuclear yes/nuclear no' question, and public opinion, pushed hard by peace groups, was divided, but still supportive of acquiring the warheads.<sup>30</sup> The U.S. administrations of Eisenhower and Kennedy had watched angrily as Canada tried to scoop up the Cuban trade that U.S. companies lost after Fidel Castro came to power in Havana, and the Kennedy Pentagon was furious that there was a hole in their northern defences, while Diefenbaker delayed a decision with respect to accepting the nuclear warheads he had earlier wanted. Matters worsened dramatically during the sharpest crisis of the Cold War, when complete prime ministerial indecision during the Cuban missile crisis of October 1962 resulted in serious delays in putting Canadian interceptors in NORAD on alert. In fact, the Minister of National Defence (MND) acted on his own in ordering a full alert, while naval commanders put their ships to sea to shadow Soviet submarines on their own responsibility. The result, with White House approval, was the issuing of a press release by the State Department that delineated Diefenbaker's wavering and parsed his speeches for inconsistencies and outright lies. Within days, the Cabinet splintered, the government fell early in 1963, and after a brilliantly mendacious anti-American campaign that almost carried the day, Diefenbaker was gone.<sup>31</sup>

## More Changes

The new Prime Minister, Liberal Lester B. Pearson, accepted the nuclear weapons, and everyone expected continental harmony to reign anew. But soon, Kennedy was dead, Lyndon Johnson was in office, and the Vietnam War became messier. Some of Pearson's ministers were every bit as anti-nuclear weapons and anti-American as Diefenbaker had been, the Finance Minister Walter Gordon in particular. Gordon wanted to cut the flow of American investment into Canada, failed in his efforts when Canadian businessmen and the U.S. government protested vigorously, and then he turned to the war. Pearson, in fact, had called upon the U.S. to halt the bombing of North Vietnam in a speech in Philadelphia in March 1965, a

futile gesture that earned him Johnson's contempt. "Here are the loyal Germans, always with us when it matters," LBJ told a gathering of diplomats in Washington, "... and then there are the Canadians..."<sup>32</sup> Canada was not a totally compliant ally - had never been so - and Canadian nationalism, always drawing its strength from magnifying differences with the Americans, flourished. The nuclear stalemate, with its potential doomsday effects if war ever began, reinforced anti-Americanism in Canada, certainly more than it fed anti-Communism.

But Canada was still a 'helpful fixer,' ready to send in the peacekeepers when the West's interests were at stake. In Cyprus in 1964, where Britain had bases and interests in a former colony, two NATO members, Greece and Turkey, were on the verge of war over the island they both wanted to control. Prime Minister Pearson initially was dubious about sending Canadian troops. "Let them cut each other up," he told Paul Hellyer, his Minister of National Defence. "We certainly won't go in just to help the British."<sup>33</sup> A war would have had disastrous effects on NATO's southern flank, however, quite possibly destroying the alliance, and the Pearson government's External Affairs Minister Paul Martin went to work on the telephones, calling foreign ministers around the world. The result was the establishment of a UN force. On 13 March 1964, Canada sent an infantry battalion, and UNFICYP, the United Nations Force in Cyprus, 'hit the ground running.' This served Canada's desire to be a peacekeeper, already demonstrated in innumerable missions, but it also saved a critical part of the Western alliance, exactly as had occurred in 1956. Canadian foreign ministers from Pearson's successor onward began to hope that, if they 'called in their markers' in the world capitals and at UN headquarters in New York, they too might create a peacekeeping force and help freeze a crisis. Then, perhaps, a Nobel Peace Prize just might come their way.



The Right Honourable Pierre Elliott Trudeau – Prime Minister of Canada (1968-1979/1979-1984)

Library and Archives Canada/Duncan Cameron fonds/C-046600

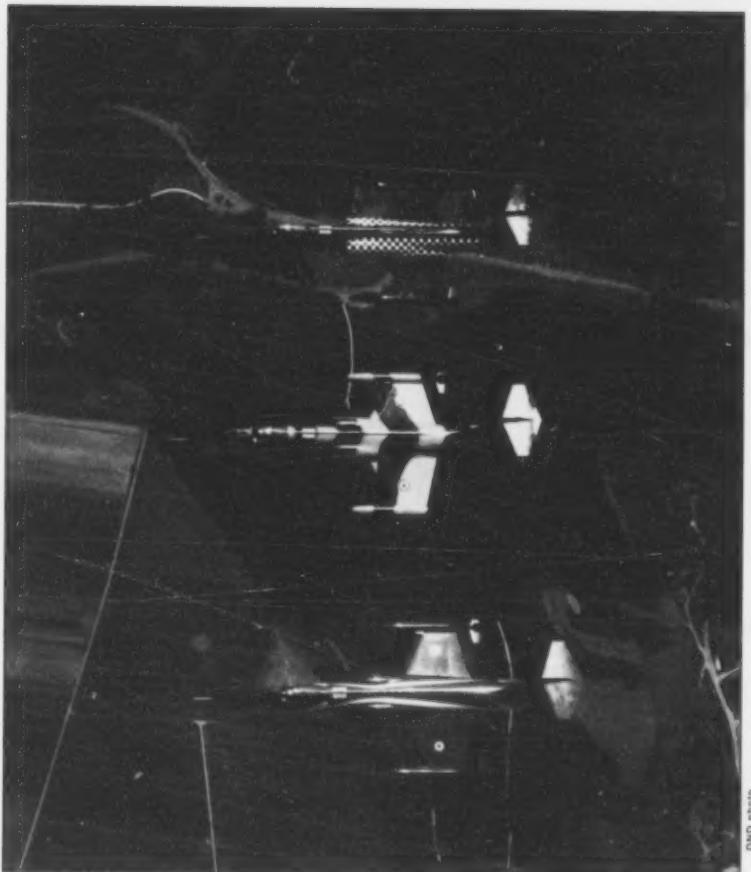
After all, it had worked for Lester Pearson, had it not? Did not the Peace Prize help him become Liberal leader and then prime minister? 'Nobelitis,' Canadians called it, and not in an unkindly way.

In the decade after Pearson's Nobel Prize, as the Cold War continued, and as the United States became ever more embroiled in the morass of Vietnam, the Canadian public began to believe as an article of faith that peacekeeping was their métier. We were the world's master peacekeepers, the indispensable UN players absolutely necessary for each and every mission. The Americans, always bumptious and too aggressive, fought wars, but Canadians, nature's neutral middlemen, kept the peace. This became a mantra, a powerful idea that successive governments scarcely ever challenged. War was foreign to Canadian thinking, and peacekeeping was the natural role to play. For the public, peacekeeping was 'do-goodism writ large,' proof that Canada really was a moral superpower, loved by all. It was also a military role that differentiated Canada from the American focus upon nuclear deterrence and Mutual Assured Destruction (MAD). And if some worried that Canadians were not pulling their military weight in the Cold War, the easy answer was that the nation's peacekeeping was useful, and it did not require huge armies, large fleets, and vast air forces. Governments liked that low cost factor. Being the globe's pre-eminent peacekeepers was good for Canadian nationalism, peaking in a frenzy in 1967, the centennial of Canada's creation, and, ironically, the year that President Nasser tossed UN peacekeepers out of his country, much to Canadian chagrin, just prior to the Six Day War.

#### The Trudeau Era

This nationalism would reach another peak when the charismatic, stylish, 48-year-old bachelor Pierre Trudeau succeeded Pearson in the spring of 1968. Trudeau opposed Quebec separatism, and he was skeptical of nationalism in all its forms. He was a new man, the fluently bilingual quintessential Canadian, or so many thought in 1968. What Trudeau was, in fact, was typically French Canadian in his attitude to the military, to NATO, and to the Cold War. He was no isolationist, but he was not one to believe in the military, or one to want to take on the difficult global tasks that kept the peace. Puzzlingly, given his views on nationalism, he would become a nationalist icon in English-speaking Canada. Predictably, he would be the key figure in weakening the country's support for the verities of the Cold War.

Trudeau was a trickster, always looking to shock. As a young civil servant in the Privy Council Office in Ottawa, he opposed Canada's joining in the Korean War, or sending troops to Europe for NATO. Then, after leaving the public service, he



Three CF-104 Starfighters, colourfully painted to represent, top to bottom, 441 Squadron, 439 Squadron, and 421 Squadron, thunder across the German countryside, circa 1983.

had visited Moscow to attend an economics conference in 1952, telling everyone he was a Communist, something noted by U.S. Embassy officials. He also, at age 41, had tried to paddle a canoe from Florida to Cuba in 1960. Just good fun, his biographer said, as if the fellow-travelling Trudeau had been unaware of U.S. hostility to the new Castro regime.<sup>34</sup> Both of those actions suggested he knew little of the United States, although he had spent a wartime year at Harvard, and perhaps that he was far from convinced that the Soviet Union was a major threat to peace, although Moscow's repression of the Czech 'spring' occurred soon after he took office. He was scornful of Canada's 'helpful fixer' approach to the world, and he claimed to want to shape Canadian policy from national interests.<sup>35</sup>

In fact, what Trudeau wanted was an end to Canada's nuclear role, to get Canadian troops out of Europe, and to focus the Canadian public and policymakers upon domestic concerns, such as Quebec separatism. His efforts at reducing the NATO role came close to tearing his Cabinet apart in 1969. He and his ministers had examined all the options, among them, astonishingly, and 'flying square in the face' of geography, joining the non-aligned group of nations. Finally, the government announced a re-ordering of defence priorities, with NATO ranked third behind the protection of national sovereignty, North American defence, and just ahead of

peacekeeping.<sup>36</sup> Canada subsequently cut in half its NATO forces in Europe, and announced a phase-out of nuclear weapons. That was enough to gut the air force, and to turn the brigade group, well capable of 'punching above its weight,' and a key part of the NATO line in northern Germany, into a weak reserve formation in the rear. A man who had little regard for the military in general, Trudeau also cut the Canadian Forces by 20 percent to 80,000 personnel, and froze the defence budget at \$1.8 billion. Ironically, when terrorism erupted in Quebec in October 1970, the military performed well in securing a volatile situation.

Trudeau epitomized the growing feeling in Canada that the Cold War had lasted too long, and it had distorted national priorities. For two decades, Trudeau said: "Canada's foreign policy was largely its policy in NATO, through NATO."<sup>37</sup> That was no longer good enough. His government recognized China at last in 1970, and signed a Protocol on Consultations with Moscow, an agreement that Washington feared was a sign that Canada was sliding toward neutrality, a view shared by some in the Cabinet in Ottawa, which, extraordinarily, had not been consulted about the Protocol. As Trudeau put it in Moscow: "Canada has increasingly found it important to diversify its channels of commun-

cation because of the overpowering presence of the United States and that is reflected in a growing consciousness amongst Canadians of the danger to our national identity from a cultural, economic and perhaps even from a military point of view."<sup>38</sup> In Moscow, such rhetoric sounded different than it might have in Moosonee, but most Canadian nationalists loved it. So did the Russians. He visited Castro in Havana in 1973, and shouted "Viva Castro" to end one speech. He visited Beijing in 1973 and expounded on the wonderful system Mao had given his people. It was little wonder that some in Washington believed Trudeau a Communist sympathizer. Then, in 1982, in a speech at Notre Dame University, Trudeau suggested that Canada was edging toward equidistance between the two superpowers, an astonishing comment from the leader of a nation almost wholly dependent for its defence and pros-

perity upon the United States.<sup>39</sup> That was a mistake. Allan Gotlieb, Canada's ambassador to Washington who accompanied Trudeau to South Bend, wrote in his diary: "The Americans...don't like the notion that they and the Soviets are equally responsible for world tensions," and, Gotlieb added, it offends the policymakers and the elites. "... people we can't allow ourselves to alienate."<sup>40</sup>

The period of détente, and the cooling of hostility between the West and the Communist world that Trudeau perhaps had some small part in fostering came to its end with the 1979 invasion of Afghanistan, the West's subsequent boycott of the Moscow Olympics in 1980, and the Soviet shooting down of a Korean airliner in 1983. Trudeau's response, his time in power coming to a close, was to launch a quixotic peace mission that entailed him travelling the globe, urging the nuclear weapons powers to reduce their arsenals. The Reagan administration distrusted Trudeau and his efforts, and one official at the Canadian embassy in Washington said the Americans "hated" Trudeau's rhetoric that Canada was good, a peacemaker, and morally equidistant from the "naughty boys" with nuclear weapons. "A leftist high on pot," one senior Administration official said undiplomatically after Trudeau's visit to Washington on his quest.<sup>41</sup> Ambassador Gotlieb noted in his diary that Trudeau "... is playing with other people's marbles."<sup>42</sup>

Nonetheless, Trudeau's pitch to Reagan was not ineffective. "You are a man of peace," he told the President in the Oval Office, "but your peace signals are not getting through." Yes, Reagan said, "The press has distorted my image..."<sup>43</sup> There were some signs that presidential rhetoric cooled after Trudeau's visit, although no American officials believed Trudeau had anything to do with this. Overall, however, the peace mission had little effect. When asked about his impact some years later, however, Trudeau said, with a characteristic shrug, "Well, there was no war."<sup>44</sup> That at least was so.

Arguably, the most important formative role Trudeau played in easing tensions with Moscow was the friendship he developed with Alexander Yakovlev, Moscow's ambassador to Canada. Urbane and intelligent, Yakovlev spent a decade in exile in Canada, punishment for his sins in calling for more



President Ronald Reagan

Reuters/R. Bressard by Gary Cameron

Former Soviet Premier Mikhail Gorbachev

effort to integrate Central Asian minorities into the USSR.<sup>45</sup> In May 1983, Yakovlev arranged a ten-day visit to study Canadian agriculture for Mikhail Gorbachev, a rising Central Committee member. It was his first trip to Canada, and one of his few trips to the West, and Gorbachev reportedly was impressed by Canadian agricultural efficiency, and, said one Cabinet minister who escorted him around, by the quantities of food in and the opulence of Canadian supermarkets.<sup>46</sup> Demonstrating that he was something different than the usual Politburo hack, Gorbachev even appeared before a joint meeting of a House of Commons and Senate Committee, a 'first' anywhere. The

Russian amiably sparred with the Canadian parliamentarians, parrying their criticisms with admissions that the Soviet Union was not perfect. None of the Members of Parliament or Senators 'laid a glove' on him.

Trudeau also had lunch and dinner with the visitor, observing later that Gorbachev was the first Soviet leader with whom one could have a free-wheeling conversation.<sup>47</sup> The Canadian defended his own (very reluctant) decision to allow the U.S. to test cruise missiles over Canada, and NATO's policy with

respect to the deployment of missiles in Europe to counter Moscow's SS-20 deployment. Trudeau told Gorbachev that, while he found President Reagan's rhetoric distasteful, it would be a mistake to believe that Reagan did not reflect American public opinion. "Trudeau the hardliner," wrote Ambassador Gotlieb in Washington. "Go figure."<sup>48</sup> Gorbachev must have been puzzled that Trudeau had not behaved as his briefing notes portrayed him. Coming to power in 1985, the new Soviet leader brought his ambassador to Canada back to Moscow, and made Yakovlev, a proponent of *glasnost* (openness) and *perestroika* (restructuring), one of his key advisors as the Soviet Union began to change course.

#### End of the Era

The Cold War was not yet finished, however, but Trudeau was indeed finished. He departed in 1984, the Canadian public cheering him to the echo for his still-born peace mission. There was not much reason to cheer, either for the short-term results, or for the long term effects Trudeau had generated.

Arguably, his prime ministership—with almost sixteen years in power—almost put paid to Canada's American alliance. His quasi-neutralist attitudes had led the Americans to all but write off Canada as an ally. The formal alliance ties remained intact, and the efforts by the Canadian Forces to increase interoperability with their American counterparts did not cease. But the sense that there had been a community of interests, that both nations shared a similar sense of the world and its dangers, was gone. To the U.S., to Margaret Thatcher's Britain, and to NATO, Trudeau's Canada had seemed to be heading towards neutralism.



East German border guards look through a hole in the Berlin Wall after demonstrators pulled down a segment of it at the Brandenburg gate, 11 November 1989.

Associated Press 891110101329 by Lionel Cironneau

Matters could still change, however. John Turner, Trudeau's lacklustre Liberal successor, lasted only months before losing an election. In charge now was the Progressive Conservative Brian Mulroney, an Irish Quebecer, smooth, charming, unabashedly pro-American, and desirous of "good relations, super relations" with Washington. Mulroney negotiated a Free Trade Agreement with the U.S., and won an election on the issue in 1988. He had also promised to restore the Canadian Forces, its equipment increasingly obsolete, its budgets constrained, and there were pledges aplenty made to the public and to the Reagan Administration with which Canada shared responsibility for North American air defence. But huge budget deficits constrained government actions. There were initially cuts instead of increases for the military, and by the time a bright young Minister of National Defence, Perrin Beatty, took over, the Cold War was drawing to an end. Beatty produced a Defence White Paper filled with sharp anti-Soviet language in 1987. *Challenge and Commitment* called for Canada to have a fleet of ten-to-twelve nuclear submarines ostensibly to protect Canadian sovereignty in the Arctic where American, French, British, and Soviet submarines roamed at will under the polar ice.<sup>49</sup> But would Canadian submarines fire on the intruders? Would they try to sink the U.S. Navy ships? The idea of Canadian nuclear submarines, hugely expensive and sharply opposed by the Americans, who did not want to share their nuclear technology, yet feared Canada might acquire French power plants, 'disappeared from the table' as the Berlin Wall came down and the long Cold War drew to its end. So also did Canada's commitment to the defence of Western Europe. Without consulting their NATO allies, the Conservatives in 1992 announced a total withdrawal of Canadian forces from Europe, a process completed in July 1993 at a projected budgetary saving of \$2.2 billion. Canada was now committed, but not present, insofar as NATO was concerned.

In fact, Canada had been *committed* but not psychologically *present* to the defence of Western Europe, and, indeed, of North America for years. The peace dividend had been cashed in and spent since Trudeau's NATO cuts of 1969.

### Summing Up

Three streams of opinion shaped Canada's Cold War: internationalism, continentalism, and nationalism. The

diplomats, and some of the politicians who took Canada into the Western alliance, were internationalists who believed this was the way to foster a sane nationalism. They were aware, however, that Canada's economic prosperity and its defence ultimately depended upon the United States, and the scarcity of American dollars and British economic weakness drove Canada southward. So also did Canadian business' desire for rich, easy-to-serve markets, and a shared North American view of the world. Canadian nationalism, exemplified by John Diefenbaker, and especially Pierre Trudeau, however, looked upon the costs of defence with a wary eye, and resented the United States for the way it sometimes bullied the Dominion. Diefenbaker fought with President Kennedy and was toppled. Trudeau wanted a Canadian foreign policy that served the national interests and peace, but he never appeared to understand that Canada was attached physically, economically, and militarily to the United States, and could not act as if it were an island. All Canadian leaders from Louis St. Laurent onward focussed upon peacekeeping, which sometimes served the interests of the Western alliance. But peacekeeping, because it alone was popular with the public and came to form a key component of Canadian nationalism, ultimately put paid to the nation's psychological participation in the Cold War long before its end in Soviet collapse.

Curiously, however, it was continentalism that achieved dominance among the competing Canadian ideologies. By the end of the Cold War, a free trade agreement with the United States was in place, a huge proportion of Canadian trade went south, and U.S. corporations operated everywhere in Canada. That anti-Americanism was the key component of Canadian nationalism could not hide the reality of almost complete integration; nor could Canadian internationalism, strong among youth and NGOs, dispel the fact that Canada, from the 1960s to the turn of the century, received scant regard from its friends abroad, and none from its enemies. Canadians had forgotten that both reliability in foreign policy, and the ability to deploy force when necessary mattered. They had even forgotten that the ability to defend their own people and territory is the essential national interest for every nation-state. National interests have always mattered, and they still do.

CMJ

### NOTES

1. L.B. Pearson, *Words and Occasions* (Toronto: 1970), pp. 72, 75. The fullest new account of postwar Canadian foreign policy is Robert Bothwell, *Alliance and Illusion: Canada and the World, 1945-1984* (Vancouver: 2007).
2. L.B. Pearson, *Diplomacy in a Nuclear Age* (Cambridge, MA: 1959), p. 53.
3. See J.L. Granatstein, *How Britain's Weakness Forced Canada into the Arms of the United States* (Toronto: 1989), Chapter 2.
4. The best study is Amy Knight, *How the Cold War Began* (Toronto: 2005).
5. R. Whitaker and G. Marcuse, *Canada: The Making of a National Insecurity State 1945-1957* (Toronto: 1994). (Found in various places throughout the text.)
6. See J. Barros, *No Sense of Evil: Espionage, the Case of Herbert Norman* (Ottawa: 1986), and R.
7. Bowen, *Innocence is Not Enough* (Vancouver: 1986).
8. Gary Kinsman and Patricia Gentle, *The Canadian War on Queers: National Security as Sexual Regulation* (Vancouver, 2010), esp. Chapter III.
9. See Adam Chapnick, *Canada's Voice: The Public Life of John Wendell Holmes* (Vancouver: 2010).
10. A largely contrarian view can be found in Reg Whitaker and S. Hewitt, *Canada and the Cold War* (Halifax: 2003).
11. Gregor Dallas, *Poisoned Peace: 1945-The War that Never Ended* (London: 2006), p. 576.
12. R.D. Cuff and J.L. Granatstein, *American Dollars—Canadian Prosperity* (Toronto: 1978), p. 28.
13. *Ibid.*, p. 203.
14. R.D. Cuff and J.L. Granatstein, *American Dollars—Canadian Prosperity* (Toronto: 1978), p. 28.
15. R.D. Cuff and J.L. Granatstein, *American Dollars—Canadian Prosperity* (Toronto: 1978), p. 28.
16. *Ibid.*, p. 135. Canada declined to participate in the Berlin airlift, arguing that this would be incompatible with its Security Council membership. See *Documents on Canadian External Relations/DCER*, vol. XIV: 1948, Chap. 5, at [www.dfaid-maeci.gc.ca/department/history/dcer](http://www.dfaid-maeci.gc.ca/department/history/dcer).
17. Department of External Affairs, Records, file 264(s), Wrong to Secretary of State for External Affairs, 26 September 1947. These documents were examined at the Pearson Building, but are now in Library and Archives Canada (LAC).
18. *DCER*, Vol. XIII, document 243, Wrong addendum to Hume Wright, "Influences Shaping the Policy of the United States to the Soviet Union," 4 December 1947, attributed to Wrong to Pearson, 5 December 1947, at [www.dfaid-maeci.gc.ca/department/history/dcer](http://www.dfaid-maeci.gc.ca/department/history/dcer).
19. Quoted in Escott Reid, *Time of Fear and Hope* (Toronto: 1977), p. 132.
20. J.L. Granatstein, *A Man of Influence: Norman*

*Robertson and Canadian Statecraft 1929-1968* (Ottawa: 1981), pp. 236-237.

18. L.B. Pearson, *Mike*, Vol. II: 1948-1957, (Toronto: 1973), pp.55-56.

19. *Ibid.*, p. 56; Dean Acheson, *Present at the Creation* (New York: 1969), p. 277. The best work on Canadian diplomacy during the Korean War remains Denis Stairs, *The Diplomacy of Constraint* (Toronto: 1972).

20. A good history of the NATO brigade is Sean Maloney, *War Without Battles: Canada's NATO Brigade in Germany 1951-1993* (Toronto: 1997).

21. Cuff and Granatstein, p. 224.

22. Queen's University Archives, Grant Dexter Papers, memo, 22 February 1951.

23. Department of External Affairs Records, file 2-AE(s), Pearson to Wrong, 21 May 1948. This file is now at LAC.

24. John English, *The Worldly Years: The Life of Lester Pearson 1949-1972* (Toronto: 1992), p. 59.

25. Neil James in *Defender* [Australia Defence Association], (Summer 2006-2007), p. 40.

26. The best study is Douglas Ross, *In the Interests of Peace: Canada and Vietnam 1954-73* (Toronto: 1984). See also Shane B. Schreiber, 'The Road to Hell: Canada in Viet Nam 1954-1973,' *Canadian Army Journal*, (Spring 2007).

27. English, pp. 98ff.

28. *Ibid.*, Chapter 4; Granatstein, *Man of Influence*,

29. Chapter 10. For peacekeeping as part of the Cold War, see Sean Maloney, *Canada and UN Peacekeeping: Cold War by Other Means, 1945-1970* (St Catharines, ON: 2002).

30. The Cabinet minutes in *DCER*, Vol. XXVI (1959), Chapter 4, at [www.dfaid-maeci.gc.ca/department/history/dcgr](http://www.dfaid-maeci.gc.ca/department/history/dcgr), leave no doubt of the decision to 'go nuclear.'

31. *Ibid.* See also Denis Smith, *Rogue Tory* (Toronto: 1995), Chapter 12. Cf. Diefenbaker's memoirs, *One Canada*, 3 vols. (Toronto, 1975-1977), especially Volume III.

32. English, pp. 362ff.

33. Paul Hellyer, *Damn the Torpedoes: My Fight to Unify Canada's Armed Forces* (Toronto: 1990), p. 65.

34. English, pp. 263ff., p. 336.

35. *Foreign Policy for Canadians*, a 'six-pack' of policy pamphlets appeared in June 1970. They rejected the 'helpful fixer' role, made economic growth the focus of foreign policy, along with social justice and quality of life. See J.L. Granatstein and Robert Bothwell, *Pirouette: Pierre Trudeau and Canadian Foreign Policy* (Toronto: 1990), pp. 32-33.

36. English, pp. 25.

37. *Ibid.*, p. 8.

38. *Ibid.*, p. 195.

39. Prime Minister's Office, Ottawa. Transcript of Remarks at Notre Dame University, 16 May 1982.

40. Allan Gotlieb, *The Washington Diaries* (Toronto: 2006), p. 61.

41. Patrick Gossage, *Close to the Charisma* (Toronto: 1986), p. 260.

42. Gotlieb, p. 180.

43. *Ibid.*, pp. 190-191. The Canadian press in Washington were unhappy that Trudeau had not attacked Reagan. "I have no sympathy with this posse," said Gotlieb. "Their problem is that they are anti-American...All they want to hear is that Trudeau dumped on Reagan." *Ibid.*, p. 192.

44. Author interview with Pierre Trudeau, Montreal, 30 June 1988.

45. On Yakovlev, see Christopher Shulgan, *The Soviet Ambassador* (Toronto: 2008), and John English, *Just Watch Me: The Life of Pierre Elliott Trudeau 1968-2000* (Toronto: 2009), pp. 205, 469-470, 589-590.

46. Eugene Whelan and R. Archbold, *Whelan: The Man in the Green Stetson* (Toronto: 1986).

47. Trudeau interview.

48. Gotlieb, p. 159.

49. Ambassador Gotlieb supported the idea of nuclear submarines. They would end Canada's nuclear virginity and the situation whereby the U.S. protected Canada's Arctic. *Ibid.*, p. 479.



DND photo ZK 1522-2

## VICTORY

by Ryan Clow



New recruits belonging to Somalia's al-Qaeda-linked al-Shabaab rebel group march in Afgoye, 17 February 2011.

## Introduction

There is a protracted global war being fought. Like it or not, we are in it. It is not a war between the West and Islam; however, it is a war between Western nations and terrorists. While practically different from past wars in the way it is fought, philosophically, this war is no different. It is a war of ideology; both sides believing themselves justified.

Remarkably, some in the West feel comfortable in contemplating half measures in the war against terrorism. In an interview with *The Telegraph* (14 November 2010), the British Chief of Defence, General Sir David Richards, discussed containment of terrorism, rather than victory, as a 'best-case' scenario. This stance is generous, considering the chorus of observers who now openly bemoan a perceived or imminent loss in the war in Afghanistan. And yet, these views seem to reflect a broader willingness to essentially consider the most palatable form of defeat rather than to endure the requirements of victory.

Containment sounds like another failed attempt to avoid a decisive engagement, namely, appeasement. Non-compromised victory should be the only resolution we in the West seek in

the war against terrorism. While victory in this war may end up looking different than past wars, the outcome must be the same. One side has to ultimately submit, and one side *will* ultimately submit.

## Their Strategy

For many, al-Qaeda represents terrorism. While it is probably true that al-Qaeda is currently the main terrorist organization in the world, terrorism, even Islamic-based terrorism, did not start with al-Qaeda. It merely represents a crescendo in a violent ideological movement. Without decisive action against the phenomenon of terrorism, finding a solution to the terrorist problem has become more difficult.

Al-Qaeda has played an instrumental role in evolution of the terrorist problem. They have been the architect of an effective strategy enabled by a viral narrative. Their approach is *simple*, but not *simplistic*. Key messages have inspired resonance for the idea that the West has created an injustice in the world that disadvantages Muslims.

Western presence in traditionally Muslim lands is given as evidence of this injustice. The only resolution championed is the re-establishment of the Muslim supremacy in their lands



Hamas militants stand guard near the Rafah Crossing, Gaza, 18 October 2011.

by any means necessary. In this way, they have been able to inspire action on the physical plane as a force multiplying effect for their efforts on the moral plane. Regardless of whether this narrative will resonate in the future is somewhat a moot point, since it has created the conditions of a dangerous world that we presently live in.

Based upon this narrative, an equally simple yet effective strategy has been developed. Fighting two fronts, let alone two phases of war simultaneously, is not a desirable position. Yet, increasingly that is the position in which we find ourselves. Terrorists are limiting our option space.

A cornerstone of the terrorist approach is the effort to shift the fight to favourable ground. Taking lessons learned from places such as 'circa-1980s' Afghanistan, terrorists have come to realize that a Western invasion is not necessarily a disadvantage. This is especially true when there is no enduringly tractable narrative to articulate our presence and purpose in Muslim lands.

Terrorists have seized opportunities in failed and failing states to develop the conditions that favour their fight. As we committed forces in various places, they leveraged their positions with a steady stream of men, money, weapons, and rhetoric. Their effective exploitation of the situation has caused us to 'fix' our forces in many locations, which reinforces their narrative and thus reinforces their *strategy*. It is an evolution of the old method of attrition.

More importantly, their approach has created coalescence between terrorists and a broader social milieu, providing weight to the 'us' versus 'them' theme of the terrorist nar-

tive. A dangerous situation has been created. Due to the lack of a powerful Western counter-narrative, there is an open ended strategic question related to our true aim that has largely been left unanswered for many: are we trying to destroy terrorists or Islam?

There is a concurrent effort to open new fronts before the last battle is fought on the old front. Terrorists realize that, unless consolidated, their position in many countries remains tenuous. As both risk mitigation and probably an indication of the intent to progress a deliberate strategy, and with their narrative as their vanguard, they are setting the conditions to establish new fronts.

While one thrust of their strategy seeks to deny the opportunity for offensive action on our part, a more insidious effort seeks to remove the option to adopt a defensive posture. They are also attacking us from within. This reality speaks to fragility of the rationale for containment. Quite simply, the buffer of time and space is being compressed, and without decisive action, we are increasing the risk of having to fight the war within friendly lines. Likewise, an old spin on the method of divide and conquer.

By launching attacks – or simply creating the threat of attack – in Western nations, terrorists achieve a number of objectives. At a base human level, they create fear. Fear festers and turns to frustration, frustration turns to anger, anger turns to criticism, and over/unconstructive criticism generally leads to inaction. On a more ethereal level, their efforts then cause us to question our motives and our methods. Ultimately, this process turns us upon ourselves without prompting the recognition of the true cause of our introspection.

## VIEWS AND OPINIONS

### Counter-productive Mindset

Past wars galvanized Western populations. As watershed moments in the modern history of the Western world, they became known as 'the Great War' or 'the war to end all wars.' Our war against terrorism has made clear the increasing Western discomfort for the general concept of war. This discomfort results in a perceptible awkwardness with the way we now approach an immutable reality of human existence.



Whereas past generations rallied around a cause, and the nation adopted a war footing, this is no longer the case. Probably beginning with the generational shift post-Second World War, it is now the norm to have a highly polarized, highly critical public opinion expressed by Western citizens who are, on the whole, becoming increasingly disengaged from the fight. Our general reluctance to collectively encumber ourselves with the terrorist problem as past generations did with their problems, such as Nazi aggression, leaves the burden of the fight to be borne by fewer shoulders. Becoming unwilling participants *en masse* increases the risk of defeat.

Western nations now curb the language of war. Barely a decade after the worst terrorist attack on Western soil, few people want to use the lexicon of a "global war on terror" anymore. This is despite the fact that terrorists have affirmed their declarations of war on us, and despite the massive costs

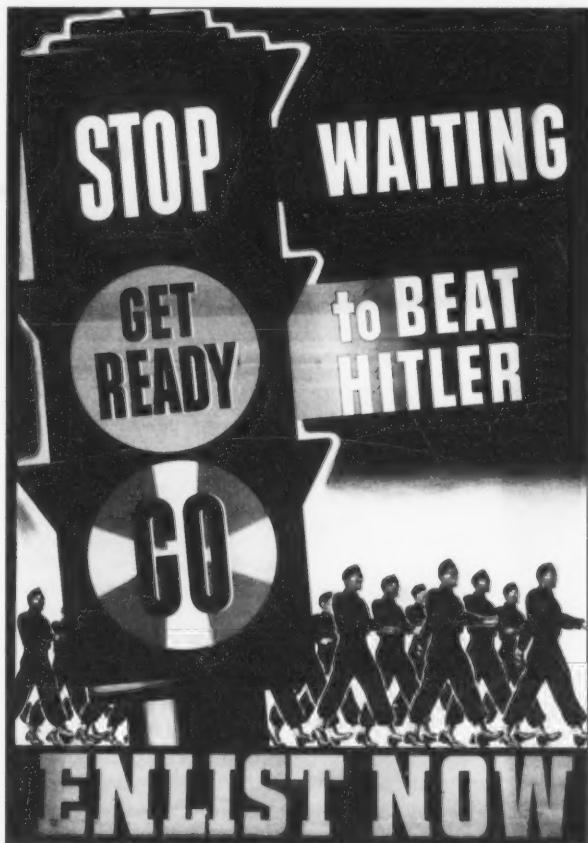
we continue to pay in blood and treasure on a daily basis. Allowing ourselves to become the victim of language indicates a shortcoming in our message to the world.

More to the point, Western nations have also curbed our participation in the war against terrorism, while paradoxically continuing to engage in that war. The 'troop surge' in Afghanistan, and, more aptly, it being viewed as an effort of last resort, seem to indicate that we may have collectively fallen out of touch with what it takes to effectively wage war. A number of questions have been asked. Amongst the most important: Are that many troops required to win the war or to rectify the situation in which we find ourselves?

### Unproductive Methods

In many ways, the Western approach to the war against terrorism seems to be a 'committee approach.' We no longer seem to draw a distinction in the *roles*, and thus, the *unique effects* of the instruments of national power and their relationship *vis-à-vis* war. Rather, the attempt is made to meld their effects together across a singular continuum of time. Without distinct phases and distinct main efforts, it becomes difficult to establish or recognize the decisive points and transition conditions required to progress a strategy.

The emergence (or resurgence) of the counter-insurgency (COIN) body of thought may have unwittingly prolonged the



life of the committee approach, particularly as a rationale for the view of war as a singular time continuum. A transition condition was reached, and arguably passed, in Afghanistan in late-2001 with the culmination of distinctly counter-terrorism operations. By maintaining a presence without maintaining the initiative, it seems we slipped into COIN as a way to make sense of the complex situation in Afghanistan rather than having decisively entered into the next phase of a deliberate strategy.

An interesting 'groupthink' has now developed around COIN. Its doctrine is not the problem; COIN becoming *fashionable* (and probably misunderstood) is the problem. It seems for many that war is now synonymous with counterinsurgency. And, with every counterinsurgency, there is a demand for a 'population-centric approach.' While not to be dismissed out of hand, a relevant population-centric approach to the war against terrorism needs to be examined.



DND IS 2011-1028-05

Affected populations are always an important factor in war. Yet, the influence of the population on the outcome of any war cannot be characterized in nebulous terms. The role of the population must be understood, particularly in terms of motivations, overall influence, and receptivity, in order that it can be positively leveraged in any plan for war. We must get away from a highly generalized concept of 'the population,' if for no other reason than it seems an impediment to deeper inquiries about the causes of terrorism and the effects of our response to terrorists.

There is a trap in an ill-defined population-centric approach. That is, we run the risk of ceasing to think like ourselves and for ourselves. We also run the risk of fighting our opposition from a *reactive* posture, rather than from a *responsive* posture. In short, we will stop fighting our strategy.

There is also an increasing premium placed upon cultural awareness. In many cases, a lack of perceived progress at the various fronts in our war against terrorism has been blamed on

a lack of understanding for the culture in which we operate. This notion of cultural sensitivity seems to have entered a state of cultural hypersensitivity. Invading a country, especially on a large scale for a sustained period, creates an abnormal circumstance. It should be no wonder that people do not welcome us graciously, especially over time, and especially when there is no tangible change in the life circumstances of the average person as a result of our presence.

The nature of our presence and the manner in which conduct ourselves while outside our borders will ultimately determine how the world perceives us.

#### Strategic Re-set

The basis of a new approach could start with defining a more clear and powerful narrative. Borrowing language from Marshall McLuhan, the medium through which we express ourselves would then become the message. For this to occur, a change is required in the paradigm through which we view terrorism.

A revised strategic approach would make a meaningful distinction between anti-terrorism and counter-terrorism. If ultimately successful, both labels would increasingly disappear, along with the predication of our interaction with the world, in many cases, being based upon terrorism. This does not de-value the lexicon of a war on terrorism. Rather, it brings it to a finer point.

In terms of anti-terrorism, the main effort would be to address a number of global conditions that enable the receptivity of the terrorist narrative, such as social, economic,

and demographic factors that fester into grievances. The distinction should be significant enough to elevate the phenomenon of terrorism to the level of grand strategy. Western nations would then undertake anti-terrorism efforts as any other global issue, to be dealt with in a systems approach akin to the way we approach economics (and probably how we should think of the environment). An inability to effectively deal with the conditions that can precipitate terrorism is not then explained away as a failure of the war against terrorism, and rather, it makes it a matter of greater human dignity.

The death of Osama Bin Laden and the "Arab Spring" do not draw a curtain on the issue of terrorism. In fact, it places us at a decisive point. While these events are hoped to have positive consequences, there is also a potential for a negative outcome, especially where the ingredients for a potentially dangerous mix exist: core grievances that exist throughout the world not being addressed means that an opportunity to strengthen and evolve the alternative to the terrorist narrative is being missed.

Reuters/RTR2R81X By Reuters TV



Osama bin Laden as seen in this still image taken from a video released on 12 September 2011.

The express purpose of the 'anti-terrorism book end,' counter-terrorism, becomes almost, if not, singular: eliminate the most dangerous individuals who choose to remain outside the legitimate fold. In plain terms, the main effort for this portion of the strategy is killing the terrorist. However, as we become increasingly successful in parsing the general conditions (and populations) from the core of malign actors, these operations would increasingly become limited engagements, based upon limited objectives, against a limited number of targets. As we progress this strategy, it would make offensive action a temporary condition.

Counter-terrorism does not simply become a treatise on killing. It actually aspires to less killing over time as an inverse axis to anti-terrorism. The ability to achieve decisive action against the terrorist becomes the measure of the victory in the war against terrorism, while our ability to positively affect the global commons becomes the measure of our improvement of humanity.

A key to this proposed approach will be to the ability to effectively balance anti-terrorism and counter-terrorism, to accurately identify the decision points and transition conditions that affect our ability to manage the initiative before we slip indecisively into action that is not a clear progression of our strategy. Practically, this means efforts, not predicated upon terrorism, to foster strengthened civil societies in those nations that desperately demand it. By doing so, a legitimate venue for discourse occurs.

In order to maintain relevance, terrorist organizations will be forced into the legitimate fold where their ideas are open to true inquiry by the masses. While the potential legitimacy of extreme ideas may seem a dangerous proposition to some, allowing malign influences to remain comfortably on the margins of the legitimate

fold is a much more risky proposition, and a more powerful position for a terrorist organization.

Those who choose to remain outside the legitimate fold will then be unable to masquerade for anything other than being enemies of the state, and, in an increasingly globalized world, the enemies of the global commons. As part of this effort, we should focus upon providing help where it is requested, but should be prepared to remove that help when there is a lack of commitment. We must also recognize when a threat is prevalent and be prepared to remove those threats.

Getting from the current situation to the desired state is difficult to envision. It is probably not even possible as the next evolution. Rather, it is only likely to be realized through a series of incremental gains based, at least in part, upon our ability to manage the initiative in the war against terrorism, in turn based upon a more strategic paradigm. Going forward, a nuanced balancing of Western roles that mentor, enable, or, when required, direct the winds of change in the world is the way that the West will achieve victory.

### Victory

Victory in wars past meant some extreme demands, hard fought progress over time, and some dark days endured in the process of victory. The concept of victory in the war on terror is not the childish notion of winning, but rather, in many ways, speaks to our existence as we know it. Preserving that existence should be only reason why we ask young people to die for us. We therefore owe it to them to approach any fight with the intent of emerging victorious.

Oliver Ryan Clow has worked in the counter-terrorism field since 2006 as a civilian employee with Canadian Special Operations Forces Command, Department of National Defence. He is a graduate of the Royal Military College of Canada (MA War Studies, 2000) and the University of Ottawa. He has previously been published in the Canadian Military Journal, the Royal United Services Institute Journal (UK) and the Royal Air Force Airpower Review (UK).



DND IS 2011-1026-09

# AM I SPEAKING JAPANESE? CULTURAL IMPLICATIONS IN LANGUAGE LEARNING

by Dana Batho



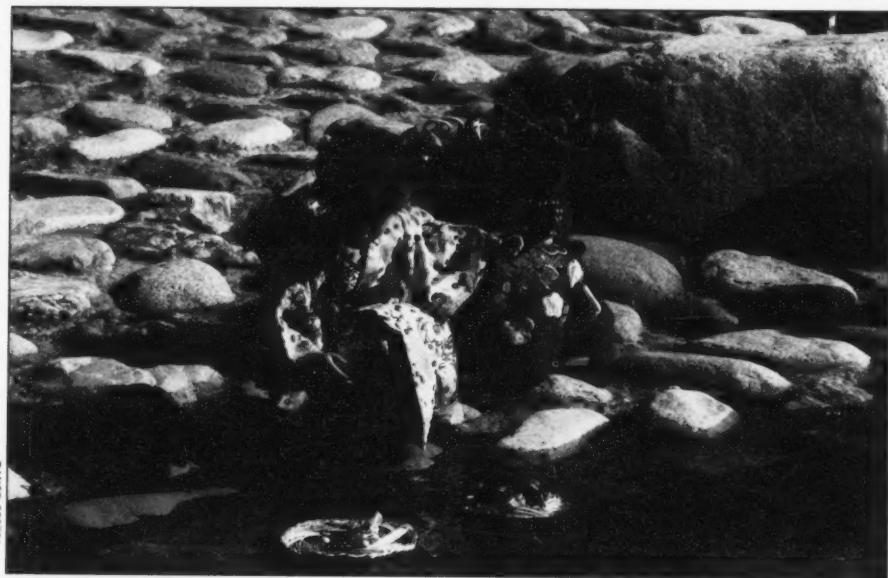
162679 ©Fujyashiba City/©JNTO

## Introduction

Living or working in a foreign nation is a challenge for most, especially when the culture that one is immersed in is very different from their own. For the CF, the requirement for personnel to be culturally aware of the environment they are working or fighting in is essential to mission success. Whether on deployment to a combat zone or in an overseas staff position, cultural awareness training is a necessary component to allow CF members to succeed in their tasks and in their daily lives. Although language training is included in CF cultural awareness training, there is a common misperception that this is less important than training about how the enemy and friendly forces think and operate.<sup>1</sup> However, "language and culture are intertwined,"<sup>2</sup> and as such, language training is essential in understanding a culture, whether that be of the local population, the enemy, or the multinational forces that one may work alongside. As CF members can be called upon

to work anywhere in the world, the cultural awareness that can be obtained by learning a foreign language is an issue whose importance needs to be understood by all CF members.

As an example of this, the process of learning Japanese will be used to demonstrate how much cultural awareness is automatically gained through foreign language acquisition. Any two foreign languages are going to have differences with each other, especially those that originate from very different cultures. The distinctions between English and Japanese are very noticeable, possibly because Japan's culture is rooted very deeply in strong traditions, whereas Western culture is based on influences from all around the world and is quite fluid. Communication issues that are common when trying to communicate result from how Japanese is structured and cultural norms reflected in the language. This means that simply learning Japanese, a massive feat in itself, is not enough to be able to communicate effectively; cultural impediments must also be navigated.



16266 © iStock

### Linguistic Issues

#### *Written Japanese*

For learners of Japanese, written communication is often one of the hardest parts of learning the language. They first must master *hiragana*, which is the Japanese phonetic script used to write words of Japanese origin. Then comes *katakana*, which is similar to *hiragana* but is used to write words of foreign origin, often English. There are 46 *hiragana* and 46 *katakana* characters, representing the Japanese 'alphabet.' In addition, *kanji*, or Chinese characters, are also extensively used in writing. There are approximately 10,000 *kanji*, but the average fluent adult only uses about 2000 of them.

The first obstacle usually encountered in written Japanese is that there are no spaces between words. This makes deciphering where one word starts and another stops very difficult, and it makes using a dictionary frustrating. In addition, because *katakana* is used for foreign words (usually of English origin), the tendency is to sound out the word to discover the meaning. However, the pronunciation has usually changed dramatically.

An example is the *katakana* word マクドナルド (ma-ku-do-na-ru-do). Only when you read the characters very fast does the English word become apparent—McDonald's. Furthermore, *kanji* have their own complications. The sheer

number of *kanji* can prove daunting to anyone, but *kanji*'s complexity mostly lies in the fact that each character has multiple pronunciations, which are not logical, and are dependent upon which word and where in the word the *kanji* is placed. For example, 一番上 (ichi-ban-ue) means 'the top ...' (cadet, floor, etc.), and 上級 (jou-kyuu) means 'advanced level.' The character 上 is the same, but the pronunciation is different in each word.

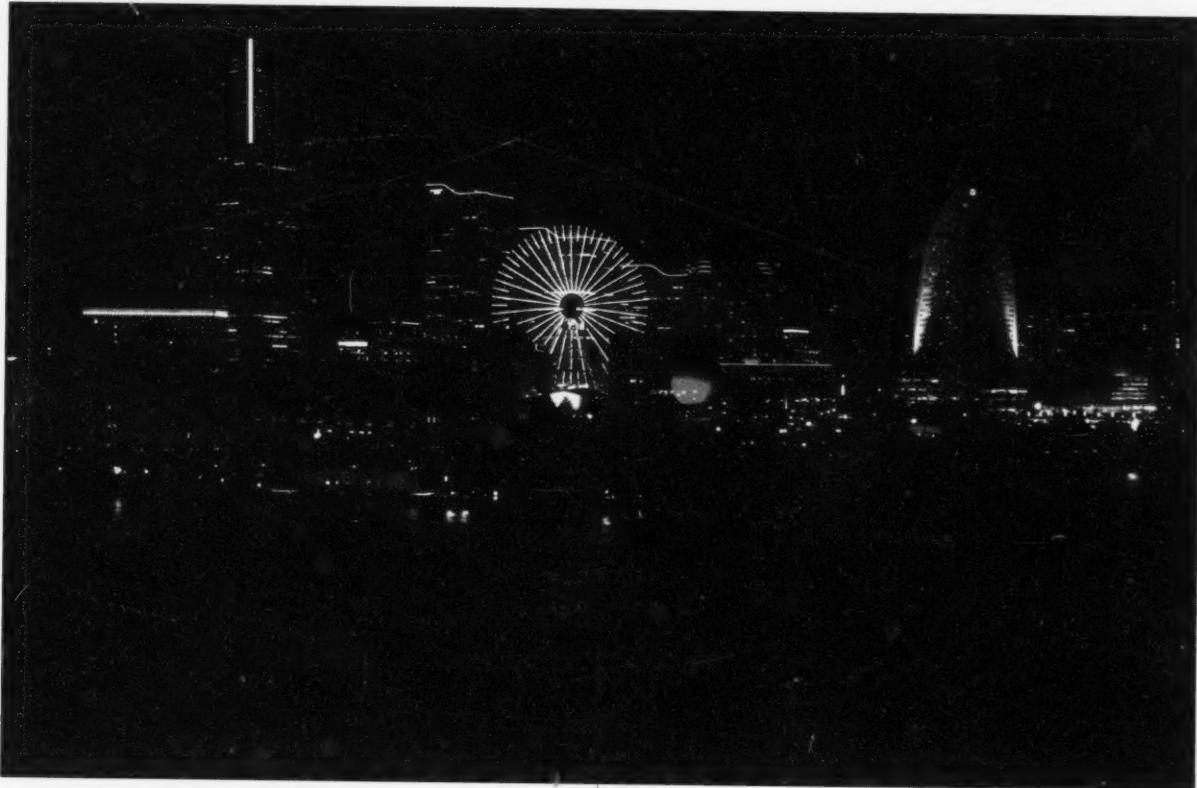
Despite these difficulties, *kanji* does have some advantages. As each individual *kanji* has a meaning attached to it, new words that are encountered in a written text can often be deciphered if the individual *kanji* are known. An example of this is 縞馬 (shima-uma), translating to 'striped horse,' which is a zebra. A written word that tends to make Western women cringe when reading it is 家内 (ka-nai), which means 'inside house,' or 'wife.' This combination of meaning-based and visual encoding can make remembering some *kanji* easier than others.<sup>3</sup> Of course, if the various pronunciations for each *kanji* are unknown, the reader will not be able to say them, but at least the meaning is understood.

#### *Spoken Japanese*

One barrier to spoken communication in Japanese is the varying levels of politeness that must be used. There is common language, polite language, honorific language, and hum-



109001 © Japan Ryokan Association/ iStock



161231 OYasumi Hashi/©INTO

ble language. Common language is used for close friends and family, whereas polite language is for more formal situations. In addition, honorific language is used when speaking to or about someone's actions that is higher in status than you, for example a teacher or a boss. Humble language is used when speaking to someone superior to you, but about your own actions. Each politeness level has a different form, and usually the verb is completely different for the honorific and humble versions. For instance, the verb "to say" in the common form is *iu*, in the polite form, it is *mousu*, in the honorific form, it is *ossharu*, and in the humble form, it is *moushiageru*. This creates difficulties, not only in learning how to use the different forms properly, but in the fact that almost any interaction with a Japanese person in a formal setting, such as in a retail shop or on the telephone to a company, will be conducted using the honorific and humble forms. If they are in a professional setting, Japanese people are unable to switch to less formal language forms, even if asked to speak more simply; they consider it too impolite.

Also, Japanese has words that are used exclusively or predominantly by one gender or the other. Words such as *ne* and *deshou*, or 'isn't it?', tend to be used mostly by women. Men who learn Japanese from their girlfriend or wife use these words frequently, which make other Japanese speakers smile, as it is obvious how they learned the language. Another example of this gender differentiation is the word for 'I.' Men would use *ore* or *boku*, and women could use *atashi*. Gender-neutral forms are *watashi* and *watakushi*, which is more formal. If a woman was to use men's forms, she would come

across as being harsh and rough.<sup>3</sup> Similarly, men using women's language sound effeminate. Thus, for a Westerner, learning to use these gender-specific words can become a minefield of (often humorous) miscommunication.

### Cultural Issues

#### *Ishin-Denshin*

In addition to the structure, there are cultural hurdles implicit in how Japanese is actually used. Emily Spencer and Tony Balasevicius illustrate the military implications of the interplay between culture and language in communication:

Understanding the elements of culture at play ... will allow security forces to pick up nuances in speech and gestures that can provide valuable clues as to the possible location or intentions of belligerents. To this end, experience has shown that good interpreters can do far more than just relay verbatim translations to security forces ... seasoned interpreters in Afghanistan are able to explain nuances that are missed by those with only a basic understanding of the language. Moreover, they are able to translate these nuances into more meaningful messages ... [A message] might have less to do with *what* is being said and more to do with *how* it is being said.<sup>4</sup>

If one is unaware of the effect that culture has on language, mission success could be seriously jeopardized.



101231 ©City of Kyoto@JNTO

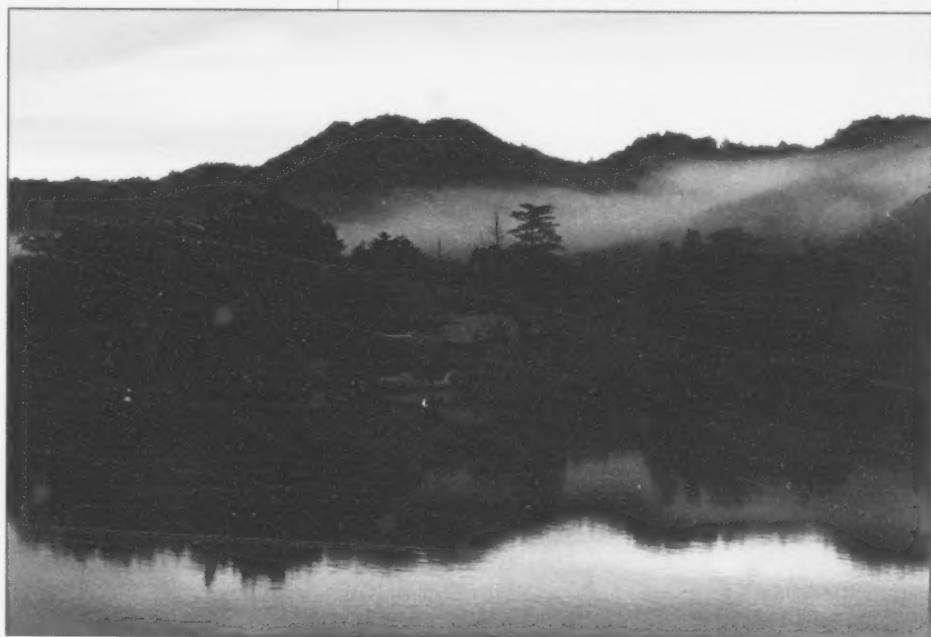
### Enryo

Compared to English, Japanese is a very vague and indirect language; this means that even if one understands the words, the meaning of the communication may still be unclear. A reason for this is that "... the Japanese ... have developed abundant non-linguistic codes."<sup>5</sup> This is called *ishin-denshin*, or "traditional mental telepathy."<sup>6</sup> Related is the cultural concept of *enryo*, which means 'reserve' or 'constraint.' It is not uncommon for a Westerner to unknowingly place their Japanese counterpart in an awkward situation: "... because Japanese culture places a taboo on direct expression of one's wishes, it is culturally inappropriate to ask other people directly what they

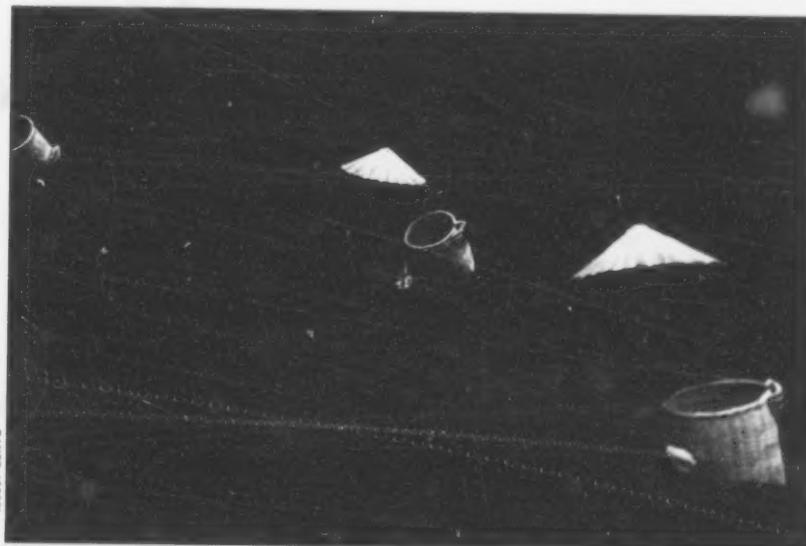
want. 'Brutal' direct questions, such as, "... Do you want X or Y?" force the addressee to violate *enryo*."<sup>7</sup> Further, "plain speaking ... tends to commit the speaker to a hard-and-fast position, and thus can easily provoke direct confrontation – which all Japanese dread."<sup>8</sup> This can be easily seen in a common response to a question – 'Sore wa chotto...', which translates to 'That's a little...'. In English, not fully answering a question can be seen as being deceptive or sneaky. But for a Japanese person, that is the only way that they know how to decline an invitation or request politely; to directly decline is unthinkable. In fact, because of *enryo*, the word 'no' is almost never used in Japanese. One exception is if a Japanese person is complimented. For example, if you compliment a concert pianist on her skill, she will invariably respond with "No, no, no, I only play piano a little."

Even for those who are fluent in Japanese, understanding *enryo* can 'make or break' a business relationship: "... to Americans, the Japanese style of negotiation can be confusing and even maddening, just as our style can seem blunt and threatening to them."<sup>9</sup> This is why many companies hire consultants, such as People Going Global,<sup>10</sup> to culturally train their employees; it is easier to build a good relationship than it is to try to repair one due to cultural misunderstandings. In a military setting where lives can be on the line, cultural understanding is even more critical.

*Enryo* is also a part of the actual structure of Japanese. An illustration of this is the lack of use of pronouns and subjects; conversations tend to be heavily based upon contextual clues for comprehension. For instance, in English, a telephone conversation might go, "Hi boss, I'm coming in to work today, I'm feeling better." The same conversation in Japanese might be "Boss, today's okay." Implied is the fact that the boss knows the employee has been sick, and if today is okay to work, then he must be feeling better. However, if the listener



103115 ©JNTO



is an outsider to the conversation and is unaware of the surrounding context, it would be nearly impossible to understand what had just been said.

#### Conformity

Similarly, social influences also play a role in communication. Conformity is an obvious issue in Japan. In general, Japanese people are seen as models of conformity.<sup>11</sup> For the Japanese, there are set rules of behaviour and speech for any possible interaction; however, as foreigners usually are not aware of these rules, interactions with foreigners are not as straightforward. As a consequence, in an interaction between a foreigner and a Japanese person, the Japanese person may freeze due to uncertainty, and thus be unable to react appropriately to what the Westerner is saying.<sup>12</sup>

Conformity also allows some Japanese to discriminate against foreigners. Takeyuki Tsuda refers to an example of cross-cultural friction in the rental housing market: "... there are landlords who refuse to rent to *Nikkeijin* [Japanese emigrants], usually citing differences in 'customs' and communication."<sup>13</sup> From personal experience, even foreigners who are completely fluent in Japanese and are married to a Japanese national are often discriminated against when renting or buying housing. Even though problems such as these are unlikely to affect CF members directly, it is very important for them to be aware of the impact that language and culture can have on their daily lives as foreigners in an overseas posting.

#### Intent

Intent is also an issue in any communication. An illustration of this is in Joy Hendry's article, in which she refers to a discussion between herself (a Western anthropologist) and an eminent Japanese linguist. After discussing whether she could understand the linguist's 'Japanese English,' he states: "I'm afraid I find it a kind of psychological torture to speak to foreigners in Japanese. However good their lan-

guage, however perfect their grammar, I find it very difficult to understand their 'real intent.'"<sup>14</sup>

#### Tatemae/Honne

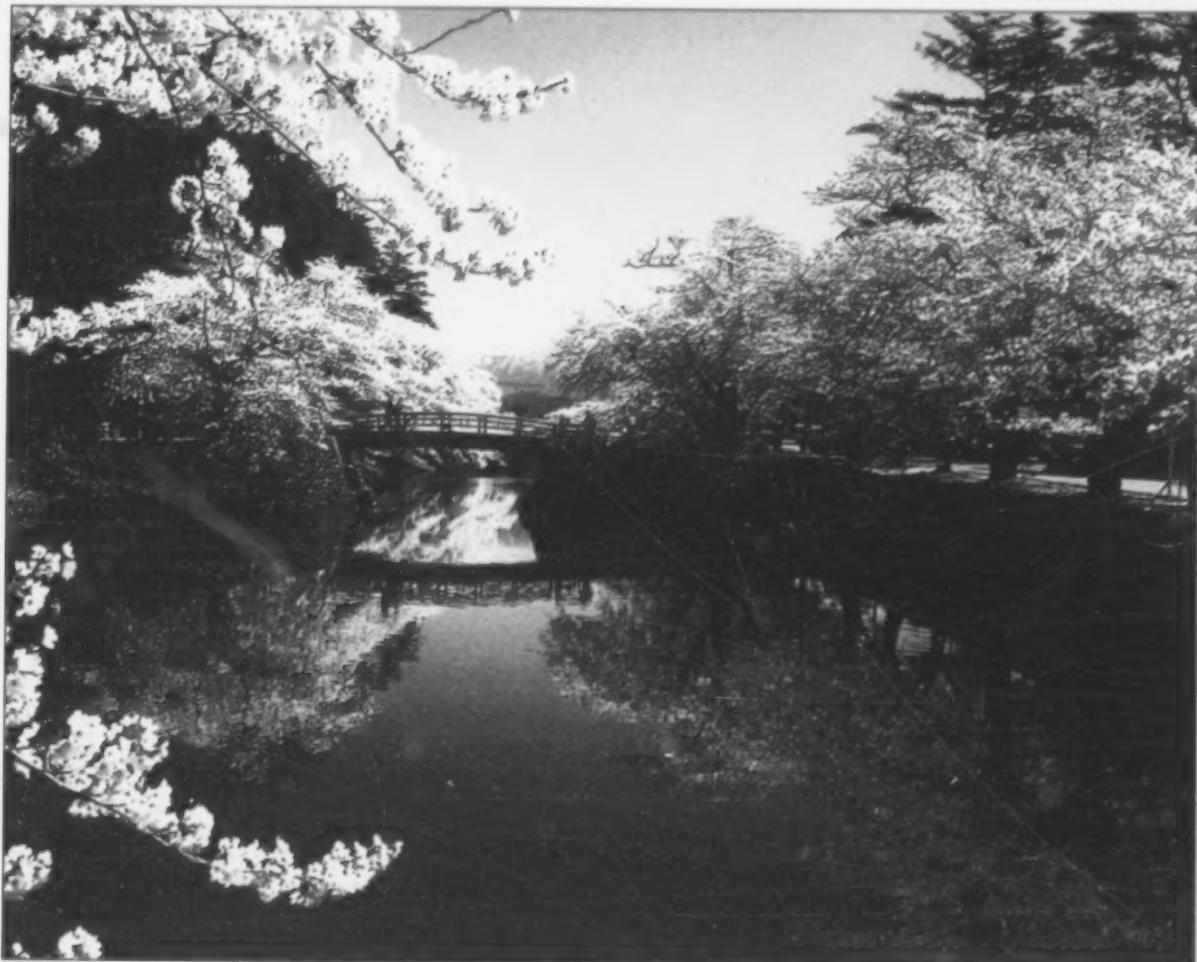
Similarly, the concepts of *tatemae* and *honnie* show the use of intent in Japanese. *Tatemae* is the socially acceptable view you project to the outside world, and *honnie* is what you truly think or feel about a given situation.<sup>15</sup> Because of these distinctions, communications with Japanese people sometimes cannot be taken at face value, because of the "... dual nature of the Japanese self in which cultural norms discourage the direct expression of socially inappropriate inner feelings in public behaviour."<sup>16</sup>

#### Conclusion

Thus, overcoming the intricacies of written and spoken Japanese are merely the beginning of a long road of learning to communicate with Japanese people. Cultural barriers, such as *enryo*, conformity, intent, *tatemae*, and *honnie* must also be clearly understood for effective communication. As these elements are based upon centuries of communication amongst only themselves, a form of 'Japanese telepathy' exists. Simply knowing the vocabulary and grammar is not enough to be able to communicate in Japanese; the cultural elements are equally important.

For military personnel, the implications of not being aware of cultural and linguistic issues are even greater: "Failure to understand [the populations'] beliefs, values, and attitudes, and how they view the world, is tantamount to mission failure."<sup>17</sup> It is sometimes difficult to see the cultural component in Eurocentric languages that share a base common culture with English and French, but the cultural component of language becomes very clear when learning languages that do not share the same linguistic genealogy. Therefore, an analysis of the cultural component of Japanese structure and usage provides a good illustration of the issues that may be faced by those who are deployed overseas. Even if CF members never become fluent in the local language where they are posted, an emphasis upon learning as much as possible is vital. Not only will this help them to 'win the hearts and minds' of the local population, it will give them indispensable insights into the culture and minds of all those who occupy their operational space, leading to an increased likelihood of mission success.

Second Lieutenant Dana Batho is a 2011 graduate of the Royal Military College of Canada in Military and Strategic Studies. Eagerly anticipating commencement of her career as an RCAF Intelligence Officer, she is currently pursuing an MA in International Affairs (Intelligence and National Security) at the Norman Paterson School of International Affairs at Carleton University. She has also studied and lived in New Zealand and Japan.



©2011 ©Fukuoka Prefecture, Oita

### NOTES

1. Emily Spencer and Tony Balasevicius, "Crucible of Success: Cultural Intelligence and the Modern Battlespace," in *Canadian Military Journal*, Vol. 9, No. 3 (2009), p. 45.
2. *Ibid.*
3. David G. Myers, *Psychology*, 1<sup>st</sup> Edition. (New York: Worth Publishers, 2007), p. 356.
4. Anna Wierzbicka, "Japanese Key Words and Core Cultural Values," in *Language in Society*, Vol. 20, No. 3 (September 1991), p. 341.
5. Emily Spencer and Tony Balasevicius, "Crucible of Success: Cultural Intelligence and the Modern Battlespace," in *Canadian Military Journal*, Vol. 9, No. 3 (2009), p. 46.
6. Ofer Feldman, "Culture, Society, and the Individual: Cross-Cultural Political Psychology in Japan," in *Political Psychology*, Vol. 18, No. 2 (June 1997), p. 331.
7. *Ibid.*
8. Wierzbicka, p. 349.
9. R.C. Christopher, as cited by Patricia J. Wetzel, "Are 'Powerless' Communication Strategies the Japanese Norm?," in *Language in Society*, Vol. 17, No. 4 (December 1988), p. 557.
10. Wierzbicka, p. 347.
11. <http://www.peoplegoingglobal.com/>. Accessed 13 November 2008.
12. Feldman, p. 328, and Myers, p. 731.
13. For an example of this from the author's personal experience, see <http://awanderinglife.blogspot.com/2005/05/i-am-speaking-japanese-arent-i.html>.
14. Takeyuki Tsuda, "The Stigma of Ethnic Difference: The Structure of Prejudice and 'Discrimination' Toward Japan's New Immigrant Minority," in *Journal of Japanese Studies*, Vol. 24, No. 2 (Summer 1998), p. 349.
15. Joy Hendry, "To Wrap or Not to Wrap: Politeness and Penetration in Ethnographic Inquiry," in *Man*, Vol. 24, No. 4 (December 1989), p. 624.
16. *Ibid.*, p. 627.
17. Tsuda, p. 320.
18. Emily Spencer, "Brains and Brawn: Cultural Intelligence (CQ) as the 'Tool of Choice' in the Contemporary Operating Environment," in *Canadian Military Journal*, Vol. 11, No. 1 (Winter 2010), p. 16.

## WHEN I THINK OF ROYAL MILITARY COLLEGE SAINT-JEAN...

by Chantal Beauvais



RMCSJ End of Year Ceremony 2010

**C**olonel Maillet, Lieutenant-General Maisonneuve, distinguished guests, faculty members, family and friends, and graduates of Royal Military College Saint-Jean:

It was with great pride and humility that I accepted General Maisonneuve's invitation to speak to you today, on the occasion of your graduation from the College. First off, I have a deep admiration for the work that is done at the College. I had the opportunity to meet the people who work here and see their great commitment to the education that RMCSJ provides. I felt their pride in belonging to this noble institution and their desire to help you reach your full potential—not just as students, but also as men and women whose human potential is worth developing.

### Leadership

When I think about RMCSJ, the word 'leadership' immediately comes to mind. There probably exist thousands of definitions of the word 'leadership.' When I was in the Royal Canadian Air Cadets many years ago, we learned the definition provided by General Dextraze: "Leadership is the art of influencing others to do willingly what is required in order to achieve an aim or goal." When I was a young cadet, aspiring to go up through the ranks, I naively thought that this was a very simple task. After all, all the leader has to do is explain what needs to be done and people will do it. However, as I was given to experience leadership roles over the years, I have come to the conclusion that leadership is anything but easy to implement! General Dextraze's definition of leader-

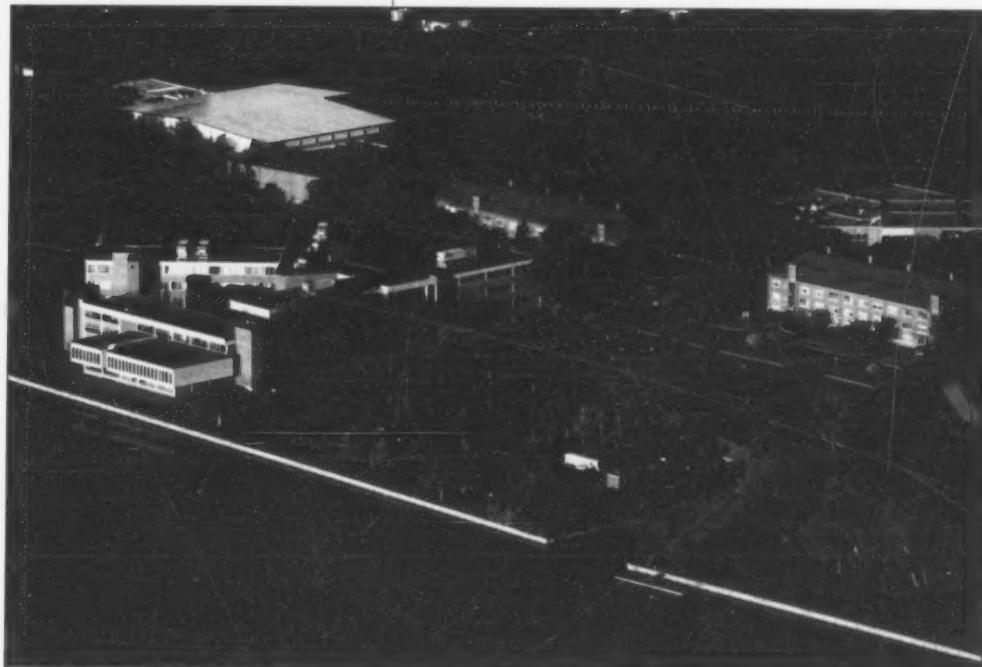
ship is certainly clear and evident. But, as Hegel the philosopher would say, this definition needs to be 'unpacked' to appreciate the full extent of to what it actually refers.

For General Dextraze's definition to work, a certain number of prerequisites must be present. Today, I would like to share with you three of those prerequisites—knowing, know-how and 'soft skills'—which seem to me, at first glance, to be invisible in the definition. Paradoxically, however, they make it possible to fully understand the concept of leadership. Over the years, for me, these themes have become values that play an increasingly significant role in my personal and professional journey. Because of my position as rector of a post-secondary academic institution, they have also become matters of great concern.

### Knowing

What is knowing? To what does "knowing" refer? As a philosopher, I must defer to the greatest master of all time, Plato, to broach this notion. To understand what it means to know, we must also understand what it means *not* to know. It is important to distinguish between truth and falsehood, knowledge and opinion, durable idea and form without substance. Regardless of what is your chosen discipline, I am sure that your studies here have helped you acquire the ability to think critically about the multitude of information circulating in the marketplace of ideas. Real leaders are able to keep a critical distance not only from what others claim to know, but also—indeed, especially—from what they themselves claim to know. Do I always know what I claim to know? Does my knowledge rest on a solid foundation, or does that foundation merely appear solid? Have I ever touted statements as knowledge when they were actually just opinions? These questions are important because they focus our attention upon the leader's moral responsibility not to mislead others. To answer those questions, we must have enough humility to accept that most of the time, we don't know. As Socrates said, "I know one thing: that I know nothing." That is a sign of great leadership. All leaders must throw themselves into the quest for knowledge. The human mind needs to be nourished by ideas in order to develop, and it is able to judge the value of those ideas and create new worlds, as does an architect working

with the finest of materials. A real leader is master of his or her own mind and knows that out of the millions of ideas circulating in the world, a very small number are eloquent and great ideas that are worth being entertained in the long term. That is what true study is all about: the long contemplation of fundamental questions leading to patience and serenity before the complexities of life.



Aerial View of RMC Saint-Jean

DND photo Ms Marie-Claude Léblanc

### Know-how

Now, on to know-how... When we think of know-how, we immediately think about artisans, those who fabricate objects with their hands. I think about my father who could imagine and build anything to which he set his mind. We have all had the pleasurable experience of using an object that was perfectly designed, whether a motorcycle, a shoe, or a musical instrument. We also know how frustrated we become when the object we are using is flawed: the Ross rifle used by Canadian troops during the First World War, a badly designed chair, an iPhone application that freezes all the time. Everyone in this room knows Descartes for his most famous quote: "I think therefore I am." Descartes no doubt had a great preoccupation for theoretical knowledge, but what is less known is that he had an equal preoccupation for what was then called 'human passions.' This expression probably reminds us of a title of a 'soap' or novel, but it refers to the notion of self-control, or acting properly. Descartes insists that: "[...] to be possessed of a vigorous mind is not enough; the prime requisite is to rightly apply it." Knowing is insufficient in itself. Leaders need to be able to rightly apply their minds to situations and problems. They need to be able to understand how things work, and to find creative solutions to problems. But the greatest achievement in the area of know-how is becoming the artisans of our own existence, i.e. working toward becoming a fully developed

## VIEWS AND OPINIONS

oped human being. As leaders, you will come to realize that your richest resource is your own humanity. You need to understand what will make you a better human being, and practice this art throughout your life. Contrary to other species, we spend a good portion of our lives finding out what we are supposed to be as human beings, and experimenting through trial and error. The highest achievement in humanity that leaders should aim at is the attainment of ethical wisdom. This kind of wisdom results from the constant integration of theoretical knowledge and practical knowledge. It is also called having good judgment, and it would be a mistake to take it for granted. At some level, we have all experienced failures in judgment. Hopefully, we learn from our mistakes. But as leaders, we have a responsibility to think about the impact of our actions on close ones, our organizations, and society at large. Just as leaders need to take a critical distance with ideas, they are the best critics of their own actions. They know that their own human existence is calling them to increasingly higher standards. Hence, leaders always look for opportunities to learn to do better.

### Soft skills

I have talked about knowing, where leaders come to know that they don't know and are forced to become humble, and know-how, where leaders continually work on developing their own humanity and developing good judgment. Now, a few words with respect to 'soft skills.' A leader must know how to have relationships with others, and that requires emotional intelligence. That type of intelligence helps leaders help others realize their own potential. As a leader, it is impossible to influence others without cultivating an attitude of compassion. However, compassion is not spinelessness—true compassion is founded upon integrity. A real leader leads others to success. We can listen to others and come to understand the obstacles preventing them from succeeding but still push them to the new heights they are capable of reaching. To help others surpass themselves, we must be able to see them more clearly than they can see themselves. We must be able to picture others in the future. In other words, we must have vision. This ability to envision what others can become and to guide them to see that vision themselves is a sign of authentic leadership.

### Back to General Dextraze

Influencing human beings requires an authentic knowledge of the human condition. It also requires an ability to know what to do, when to do it, and how to do it. Finally, it requires the ability to create a setting where people actually achieve themselves in achieving the goals. All of these skills are acquired through education.

The only way to achieve these skills is through education. To be more precise, it is the very aim of education. If you allow me a last reference to Plato: The aim of education is to form leaders who will build a just society.

You have just completed an important step in your academic journey, and I wanted to pay formal tribute to you by showing you the great importance of what you have just

accomplished. It took courage and perseverance for you to obtain your diploma. And you have every reason to be proud today. For that, you deserve all of our admiration. I also wanted to show you that the road does not end here—true education is a lifelong task. Never stop wanting to learn more about yourself, others and the world around you. You will become better people and make others better people. Lastly, I wanted to share with you that if you are called upon to become leaders, you have had and will have the immense privilege of being supported by leaders throughout your journey. Your teachers, parents and friends are an integral part of your success. Never forget to recognize what you owe to the masters and wise people who have crossed your path. Now, it is your turn to become what they were for you.

I have shared with you some of the precious things that life has taught me so far in my own educational journey. I now wish you every success possible for the next phase of your educational journey. Be proud, and make your community proud! More than ever, our world needs your leadership.

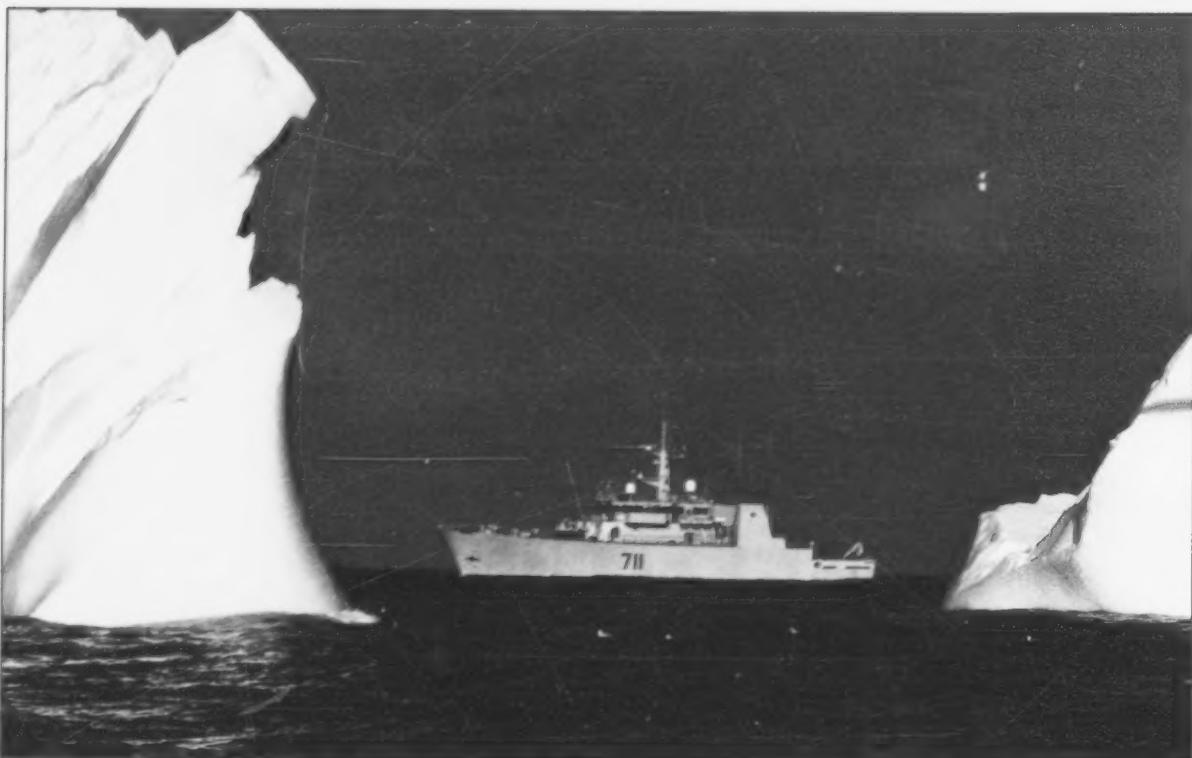
Chantal Beauvais, B Ph. MA, Ph D, is the rector of Saint Paul University, Ottawa. Extensively schooled in philosophy, she is the first rector of the university who is not an Oblate. Even more significantly, she is the first rector who is neither a priest nor a religious official, and she is the first female rector of the university.



DND Image

# THE REPORT ON TRANSFORMATION 2011

by Martin Shadwick



DND photo HS 2011-0003-081

**T**he report of the transformation team headed by Lieutenant-General Andrew Leslie, established in 2010 with "the explicit goal" to "identify areas where we could reduce overhead and improve efficiency and effectiveness [so as] to allow reinvestment from within for future operational capability despite constrained resources," was released - most regrettably without its supporting annexes - in September 2011. The report, which quite correctly pointed out that defence spending cutbacks almost universally tend to focus upon the front-line while preserving headquarters staffs - thereby confirming that bureaucrats have more finely honed survival skills than warriors - offered up some disturbing findings and thought-provoking recommendations, but just as quickly found itself embroiled in controversy.

The team's data analysis, which spanned the period from the end of FY 03/04 to the end of FY 09/10, "revealed that considerable growth occurred outside of front-line, deployable, and operational units: the number of people employed in headquarters grew four times faster than the Regular Force did over the review period. The total number of civilian employees grew three times as fast as the Regular Force, and the number of civilians employed in the National Capital Region surged by 61 [per cent]."<sup>1</sup> Simply put, "...we have too many headquarters, too much cumbersome process, too much over-

head, too much tail. We are going to have to reallocate a significant number of people from within to meet the demands of the future, and we have to do all we can to protect and invest in the equipment, training and infrastructure needs of the front-line and deployable units." The report consequently called for: (a) reducing the numbers of headquarters and staffs "by grouping like functions or accepting risk in the entire elimination of certain organizations"; (b) reallocating approximately 3500 regular force personnel into those areas identified for future growth or investing the funds elsewhere; (c) demobilizing the number of full-time reservists back to a "baseline of approximately 4,500"; (d) "reducing by up to 30 [per cent] over several years the \$2.7 billion spent on contractors, consultants and private service providers and investing the funds in future capital programmes" as outlined in the Canada First Defence Strategy; and (e) "reinvesting approximately 3,500 civil servants into higher priority activities or investing the funds elsewhere." Numbered among "future investment areas" were "new people and capabilities for the Arctic, an air expeditionary wing, the Canadian Rangers, investments in cyber defence, space, special operations forces, deployable all-source intelligence centres, human intelligence, counter IED, nuclear/biological/chemical defence, returning sailors to sea, returning reserve supervisors from full-time headquarters employment to part-time leadership roles on the armoury floors, and deployable support personnel."

In total, the team generated some 43 recommendations, the most ambitious of which envisaged the creation of a Chief of Joint Force Support. This, argued the report, "has the highest potential to realize cost savings" through: (a) the "integration of policy, planning and management staffs within the command structure and concomitant reduction or wholesale elimination of redundant positions;" (b) greater coordination of "policy, procedures, standards and process resulting in the elimination of service overlaps and duplication;" and (c) the "regional optimization of Base and Wing support services, including supply chain management, material distribution, administration, transportation, infrastructure maintenance, and personnel services." It also offered the "very laudable quality of extending upon the extremely potent operational focus that characterizes the success of the CANOSCOM model, which in turn reflects the positive and enduring impact of the 2005 Transformation on the CF organizational culture." With considerable understatement, the report acknowledged that the creation of "a consolidated Force Support entity will not be easy," adding that "...there has arguably not been a consolidation of such magnitude since the CF reorganizations of 1965-1968."



DND photo

Lieutenant-General Andrew Leslie

Andrew Leslie, newly retired, provided further insights into the transformation team's report in 3 October 2011 testimony before the Standing Senate Committee on National Security and Defence. A blend of candour, diplomacy, and wit, his comments echoed some of the themes identified in previous testimony. In March 2009, for example, Lieutenant-General Leslie, then Chief of the Land Staff, told the Committee that "...the establishment of new headquarters and

non-deployable units has forced the army to fill several hundred positions that required highly experienced soldiers with considerable military knowledge. This organizational change occurred at a time when our soldiers are particularly needed within field units, regiments, brigades, and training units. We absolutely cannot do without these people if we are to increase staffing levels within our operational units as quickly as possible." Given serious shortages of officers and senior non-commissioned officers, particularly in the army, he suggested that, in the short-term, "... the Canadian Forces will have to either reduce their level of operational commitment or reduce the number of people working within static, non-deployable headquarters. One other option might be to reduce the number of headquarters within the Canadian Forces."

Leslie utilized his 2011 appearance to reiterate some of his team's key findings, including, since 2004, the 11 percent expansion (approximately 6500 people) of the regular force (about half of whom went to the army), the 23 percent expansion (6651 people) of the reserves ("... most of whom are full time reserves in headquarters and not part-time leaders on the armoury floor"), and the 33 percent expansion (7300 people) of the civilian component ("... most of whom went to headquarters and headquarters support roles"). This, he stressed, amounted to a 10 percent expansion of the "teeth," and a 40 percent expansion of the "tail." In addition, "... consultants, contractors and professional service contracts consume about \$2.7 billion of your taxpayers' money, with at least 5,000 people providing individual staff augmentees in the National Capital Region and other headquarters around the land."

"After a lot of hard work and second-and third-order consequence analysis, the team believes we can find in the order of \$1 billion in administrative efficiencies with which to either pay some of the budgetary reductions or allocations that may well be assigned to us by the Government of Canada...or to pay off the "tax" that may be sent our way to help reduce the deficit." This process would entail a "fairly dramatic" reduction in the number of headquarters so as to free up military and civilian personnel for new priorities, shift 3500 regular force personnel from their existing positions -mainly in headquarters - back out to the field, demobilize about half (4500 people) of the full-time reservists, and re-invest "... about 3,500 civil servants from what they are doing now to the demands of the future or investing the funds elsewhere." Also envisaged, over a period of approximately three years, was the reduction of about 30 percent in the \$2.7 billion spent on professional services, consultants, and contractors. The transformation report also called for the creation of a joint force support command "... to try and realize efficiencies overall for the next three to four years of around 12 percent, refocusing the strategic level headquarters on strategic things and not necessarily running things out in the field."

Leslie emphasized: "... [that] transformation is more than reduction. It is a vision for the future. It seeks to take what we are doing now, build on that which we want to keep, which is essentially the operational output - the frigates, the battle groups, the aircraft that deliver supplies or drop bombs, the helicopters - and reduce the overhead to free up the resources,

both human resources and money, to invest in those things that we will need tomorrow, or even actually today... [We] cannot logically expect to go to the government and say, 'Please sir, can we have some more?' when we have such large numbers of people in headquarters as proven by the growth since 2004." (Nor, one might add, would a bloated bureaucracy help to garner public support for a credible Canadian defence capability.) The numerical end state, Leslie believes, ideally would be approximately 70,000 regulars, 30,000 reservists (both full- and part-time) and approximately 25,000 or 26,000 public servants.

His testimony was, for the most part, well-received by the Committee, but senators voiced concerns with respect to the fate of the surplus full-time reservists, the call for reductions, without full analysis, in the civilian work force, and the report's perceived criticism of the Hillier-era transformation. On the first point, Leslie stressed that substantial numbers of full-time reservists would remain, and anticipated that many would return to part-time status or seek to join the regular force. With regard to DND's civilian work force, Leslie acknowledged that a separate "institutional alignment" process would address civilian numbers, but posited that his transformation team's early research rendered the proposed reduction achievable. He acknowledged, however, that additional study could prompt adjustments in the proffered reduction number. On the third point, Leslie stated that the four operational headquarters established during the Hillier era "have been successful," and that the Hillier "... transformation did not fail. It was actually very successful." Nevertheless, future requirements and conditions required a modified approach. It was most unfortunate that the call for a joint force support command - a most ambitious undertaking and a key element of the transformation report - prompted virtually no discussion or debate during the meeting.

The *Report on Transformation 2011* has generated a wealth of invaluable and thought-provoking data for civilian and military decision-makers, and has advanced a plethora of intriguing ideas, concepts, and recommendations. But it has also, inevitably, stirred up considerable controversy and serious doubts about the prospects for *large-scale*, as opposed to *selective*, implementation. Indeed, as Leslie himself noted in Senate testimony, "I think the only person who agrees with all my recommendations is me." For some, the report's sheer temerity in seeking substantial military and civilian staffing reductions in the bureaucracy is cause enough for ridicule and pushback. Others, such as former Chief of the Defence Staff Rick Hillier, have argued that headquarters reductions of that magnitude would seriously damage, perhaps even "destroy," Canada's armed forces. Some have expressed doubts about the viability of specific recommendations, while still others support the basic thrust of the transformation report, but worry that a financially hard-pressed Ottawa will simply pocket the savings and not utilize the freed-up resources to invest in vitally needed skill-sets and equipment. This fear is magnified when the potential ramifications of other, government-wide, spending reviews - from which DND is most assuredly not immune - are factored into the equation.

Any temptation to dismiss the transformation report out of hand must be resisted. Not every idea or recommendation enumerated in the report will prove viable or as attractive upon closer inspection, but there is much of merit in the report - both in terms of specific recommendations, and in terms of the vital overarching principle that the 'teeth' must be protected while downsizing the 'tail.' It is salient to add that the voluminous research behind the report could be gainfully employed in support of follow-on studies. The efficacy, or otherwise, of alternative service delivery in a Canadian defence context demands further attention.

Finally, one remains troubled by the notion - evident at several junctures in the report, at one or more junctures in Leslie's testimony, and in a wide range of other statements by serving and retired members of the Canadian Forces - that Canada's comparatively solid economic performance in grim global economic times, the Harper government's demonstrated generosity in funding defence revitalization, the greater sensitivity of Canadians to security and defence in the post-9/11 era, and the closer attachment of Canadians to their armed forces in the wake of



DND photo GD 2011-0887-09

noteworthy disaster relief operations at home and abroad, and, most importantly, in the wake of the professionalism and sacrifices associated with the mission in Afghanistan, will allow Canada's armed forces to escape the type of Draconian cutbacks that have become the lot of many allied military establishments. These factors *mitigate* the risk, but they most assuredly do not *eliminate* the risk of significant reductions 'at the sharp end.' Even with the best will in the world, the Harper government may find it politically and financially impossible to invest the necessary funds to fully implement the Canada First Defence Strategy. Similarly, public respect and empathy for the Canadian Forces has reached most impressive levels - indeed, the Canadian Forces are part of the Canadian national psyche in a way that we have not seen in generations - but that is not an automatic guarantee of fiscal largesse if economic conditions deteriorate. Old, parsimonious habits with respect to defence spending do not disappear overnight. It is important to remember, as well, that while the Canadian Forces are enjoying reinvigorated linkages to the public, overall support for the combat phase of the Afghanistan mission remained tepid throughout. In such an environment, some Canadians - even those newly-appreciative of the labours of their armed forces - may seek to avoid future Afghanistan-style commitments by limiting the military capabilities and hardware necessary for such missions. This need not translate into a purely home defence and/or constabulary military, but it could pose challenges for those seeking a more robust, multi-purpose, and combat-capable defence establishment with global reach.

Major new shocks in the geo-strategic landscape would necessarily influence the Canadian decision-making environment, but it is equally clear that many of the older prompts for increased Canadian preparedness have disappeared. When, for example, the Trudeau government sought to diversify trade in the 1970s, European perceptions of a linkage between increased trade with Canada, and a demonstrated Canadian commitment to European security played a significant role in the Trudeau government's decision to embark upon a thoroughgoing revitalization of the Canadian Forces. The trade diversification campaign accomplished relatively little, but it did help to bequeath a highly significant amount of new equipment - much of it still in service - to Canada's armed forces. Today, the Harper government, to its credit, has embarked upon new trade diversification efforts in Europe and other regions. This time, however, the Europeans, many of whom have engineered very deep cuts in their own defence capabilities, have neither the motive nor the credibility to lecture Canada on increased defence spending. Indeed, it is supremely ironic that Canada has found it possible to sever two more of its diminishing security links with Europe: the Canadian component of the NATO AWACS operation, and the Canadian contribution to NATO's Alliance Ground Surveillance (AGS) program. The Canada-Europe trade-defence dynamic of 1975 will not be repeated.

---

Martin Shadwick teaches Canadian defence policy at York University. He is a former editor of Canadian Defence Quarterly.



### MILITARY JUSTICE IN ACTION: ANNOTATED NATIONAL DEFENCE LEGISLATION

by Mr. Justice Gilles Létourneau and  
Professor Michel W. Drapeau

Toronto: Carswell, 2011

1761 pages, \$108.00

Reviewed by Richard Evraire

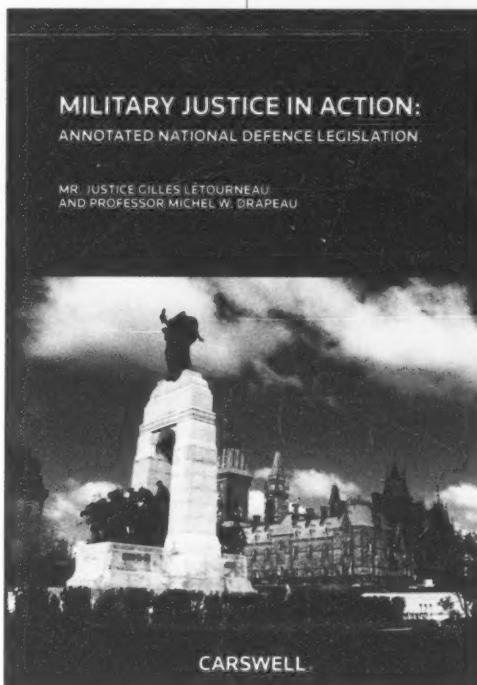
**B**ook reviews can be useful beyond enticing someone to download, borrow, or buy and read a book, or allowing that 'pretend' reader to feign knowledge of a book without ever actually having read it. They can be extremely critical, of course, and/or spur authors on to greater heights, to greater accomplishments, whether or not the authors intended to follow their initial or latest outpourings with an updated or more elaborate sequel on the same or a similar subject. Emphatically, in the case of the book under review, which follows their publication, in 2006, of *Canadian Military Law Annotated*,<sup>1</sup> the authors have been spurred on, adding a second publication to what can only be described as a dearth of Canadian military law research and scholarly writing; a puzzling situation, given that over a million Canadians are subject to the provisions of military law.

This latest book is intended, in the authors' own words, "... to present jurists and the lay reader with a comprehensive jurisprudential survey of Canadian military law and provide a reliable, relatively complete and authoritative companion reference work to our earlier text covering the entire sweep of Canadian military law." In a review published in the *Canadian Military Journal* in 2007 of the authors' *Canadian Military Law Annotated*, it was suggested that, while effective in its attempt to fill what is acknowledged to be a huge void in the literature addressing military law, the book had, in the judgement of the reviewer, "both minor and major shortcomings," some related to editing, and some, attributed to omissions of important points of military law. The reviewer concluded by expressing "... [the] hope that others will fill the gaps left by this first effort."

The authors' second tome on Canadian military law not only contributes in an important way to filling the void in the literature, it brings to the attention of those responsible for providing the best possible legal education to aspiring members of the legal profession the importance of military law as

a valid component of a good legal education, and allows an ever-increasing number of aspiring jurists to undertake courses in it.

It is important for those who are subject to the Code of Service Discipline – the officers and non-commissioned members of the Regular, Special Forces and Reserve components of the Canadian Forces, and others – to have access to and understand the legal framework under which they serve and/or have a responsibility for the application of the provisions of the National Defence Act (NDA). In the 1761 pages of this hefty volume, they will find the complete texts of the NDA, the Queen's Regulations and Orders (QR&Os) [Vol. 1 – Administration, Vol. 2 – Disciplinary and Vol. 3 – Financial], the Military Rules of Evidence, and the Rules of the Court Martial Appeal Court of Canada. A very detailed and user-friendly index completes the volume, and headings on top of each page of the book provide the reader a quick reminder of which section of the NDA is being discussed.



Those who consult *Military Justice in Action* will delight in the annotation (the inclusion of critical or explanatory notes and commentary) of nearly all sections of the NDA. This feature, the result of extensive research by the authors who reviewed some 400 court judgements, makes understanding of the provisions of the Act much easier than would otherwise be the case. It also provides the legislator, the military law specialist, the member of the military hierarchy, the pedagogue, and the student of the law with jurisprudence reference points that connect each annotated section of the NDA to Canadian law. This is a feature of the book that should be of particular interest to all members of the Canadian Forces, given the challenges that are being brought to some sections of the NDA by the *Charter of Rights and Freedoms*, and by other phenomena of societal evolution.

It is good to be reminded, as the authors do, that those who are subject to the *Code of Service Discipline* do not suspend, displace, or supplant their rights under the *Charter of Rights and Freedoms*, and that any 'limit' to a given right or freedom must be shown by the Crown to be demonstrably reasonable and justified in a free and democratic society. In addition, readers of the book will benefit from knowing that, despite recent efforts to modernize sections of NDA, disparities continue to exist between Canadian common law and military law. For example, contrary to basic tenets of common law, Summary Trials conducted by the commanding officer of

## BOOK REVIEWS

a member accused of disciplinary or criminal transgressions do not require that the commanding officer be legally trained, or that records of proceedings be kept. Furthermore, legal counsel may not attend the proceedings, nor does there exist a right to appeal Summary Trial findings, despite the fact that a maximum penalty of 30 days detention can be given. In addition, a civilian who is subject to the *Code of Service Discipline*, and who is tried by a General Court Martial, would face a military judge, a military prosecutor, and a panel of five Canadian Forces officers. Were this same civilian tried by a criminal court, he would be judged by 12 of his peers. As the authors make clear in their 'Word of Introduction,' legislators face a challenge in finding a way to bring the NDA more in line with the common law and Canada's *Charter*-protected rights and freedoms by, for instance, reducing to a minimum possible the disparities between military criminal law and civilian criminal law.

Pointing to errors of fact or omission is usually an indispensable part of any book review. Given the enormity of the task the authors undertook, and the time needed to assemble and have the book published, it is understandable that some, but remarkably little information contained in the 'Commentary' provided on sections of the NDA needs correcting or updating. The reader who, for instance, is intimately familiar with today's Canadian Forces and its educational institutions and Service Associations will notice that no mention is made of the post-graduate and distance learning programs provided by the Royal Military College of Canada (RMCC) (p. 141), nor is mention made (p. 143) of the fact that the Federation of Military and United Services Institutes of Canada (FMUSIC), created in 1973 to bring together into a cohesive whole the various autonomous and independent Military and Unites Services Institutes in Canada, was dis-

banded just over a year ago, causing the various Institutes to revert to their independent status. In fairness to the authors, these 'inaccuracies' are of no consequence to the main objectives of this book.

Finally, and most importantly, it is to Canadian military legal doctrine that *Military Justice in Action* makes its greatest contribution; a field almost devoid of the written works (legal texts, professional journal articles, treatise, précis, etc., authored by jurists, in the penal, disciplinary, administrative, and organizational domains) that one would assume would exist in great quantity on the subject of Canadian military law, and that explain, interpret, analyse, or comment on legislation or on Court decisions. Because these doctrinal writings are in such short supply, legislators, our military and civilian jurists, as well as our law faculties, are denied the quantity and quality of tools needed to better understand the principles and theories that underpin Canadian military law, tools that would include judicial references needed to undertake research projects on Canadian military legal matters and the information required to study and/or resolve specific legal problems related to Canada's military.

The authors are to be congratulated for having accomplished what can only be described as a highly welcome *tour de force*.

1. G. Létourneau and M.W. Drapeau, *Canadian Military Law Annotated* (Toronto: Carswell, 2006).

---

Lieutenant-General (ret'd) Richard Evraire, C.M.M., C.D., is a highly experienced infantry officer who has commanded and served in high and varied appointments. He is currently Chair of the Conference of Defence Associations, and Chair of the Board of Governors of Royal Military College Saint Jean.

---

### THE CANADIAN FORCES AND ARCTIC SOVEREIGNTY: DEBATING ROLES, INTERESTS AND REQUIREMENTS, 1968 – 1974

by P. Whitney Lackenbauer and Peter Kikkert

Waterloo, ON: Wilfrid Laurier University Press, 2010

398 pages, \$34.95 (PB)

ISBN 13:978-1-92680-400-2

Reviewed by: Major Tony Balasevicius

In 2009, the Canadian government unveiled a new policy for the Arctic with its *Northern Strategy*. The strategy is focused upon exercising Canada's sovereignty while helping the Arctic realise its full potential as a healthy and prosperous region within Canada. Although there is general agreement that greater investment in the Arctic is long overdue, there are differences of opinion regarding the best method by which to achieve this goal. Specifically, there is concern among some analysts that the government is putting far too much emphasis upon the need

for the Canadian Forces (CF) to re-establish sovereignty in the North at the expense of other more important developmental priorities.

In an effort to put this sovereignty debate into perspective, P. Whitney Lackenbauer, the Chair of the Department of History at St. Jerome's University (University of Waterloo), has teamed up with Peter Kikkert, a Ph.D. student in History at the University of Western Ontario, to produce *The Canadian Forces and Arctic Sovereignty: Debating Roles, Interests, and Requirements, 1968-1974*.

The book is an edited work that chronicles the policy recommendations and debates with respect to the military's role in Arctic sovereignty during the years leading up to, and immediately after, the introduction of the 1971 Defence White Paper. The book is divided into three sections, including an introduction, the documents that the editors have compiled, and an 'afterword' by a well-known authority in the field of Arctic security, Professor Rob Huebert of the University of Calgary.

## BOOK REVIEWS

The introduction provides an excellent overview of the issues, events, and debates that shaped the various policy papers being presented in this book. In the process, it outlines CF responses to government direction on Arctic military issues, and highlights divisions between the different departments with respect to how sovereignty should be established. The well-crafted analysis within this section is combined with a smooth writing style that makes for easy reading of the diverse issues.

The second section is the core of the book, and it contains 63 different documents. It commences with a review of the government's initial attempts to define sovereignty, and then explores the role of the Canadian Forces in strengthening the nation's claims in the north. It then pulls those discussions together into a case study as it examines the government's perspective and reaction to the September 1969 voyage of the *S. S. Manhattan* through the Northwest Passage.

The next part of this section chronicles the Department of National Defence's (DND) planning for Arctic operations. The editors have provided some unique insights into the efforts undertaken by the Department's planners, which examined possible threats, roles, and resources that could be made available for the Arctic mission. Of particular significance is the *Concept of Operations for the Canadian Forces Northern Region, dated 14 July 1970* that came about as a direct result of this exercise. The document, which was classified for many years, is a good summary on how the CF interpreted the previous debates, and the direction it had been given up to that time.

The section moves forward with some interesting background dealing with what is today commonly referred to as the Whole of Government (WoG) approach to operations. It examines the Canadian Forces' relationship with other government departments, and provides some detail into how each might work together to achieve common interests. These papers highlight the fact that the WoG concept is not unique to the modern battle space, as the idea appears to have been well entrenched within government as far back as the early-1970s.

The section concludes by looking at the Department of External Affairs' (DEA) reaction to the initial drafts of the White Paper on Defence, and examines a number of excerpts from the House of Commons debates and reports on what the military actually did in the Arctic during the period under review. At times these documents can be a tedious read.

However, the editors have done an extremely good job of organizing the pertinent papers and debates within this section so that key themes are presented in a logical manner.

The 'afterword' section, written by Dr. Huebert, is interesting, and provides the reader with a different perspective on the analysis contained in the first section. Huebert highlights many of the contradictions inherent in the government's response to the Arctic, and makes a compelling argument that those efforts were not as complete as they could have been because they were hindered by a philosophy of looking for low cost solutions to the Arctic's problems.

In a number of respects, *The Canadian Forces and Arctic Sovereignty* is a compelling work that provides a nice balance

between insight and analysis into the government's decision making process with respect to Arctic sovereignty issues between 1968 and 1974. Lackenbauer and Kikkert have provided Canadians with a well-researched resource that will in all likelihood remain relevant for some years. As Huebert aptly points out, "... many of the arguments and debates that shaped the responses of the Canadian government in the 1960s and 1970s are eerily similar to the arguments that are being put forth today." Much of the material contained within the book is still relevant to researchers, analysts, and policy makers today, simply because the debate over government priorities in the Arctic appears to have changed very little over the years.

---

Major Tony Balasevicius, a highly experienced infantry officer, was a member of the team that worked on the Arctic Integrating Concept, and is currently Team Lead for the Canadian Forces Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance Enabling Concept.



## BOOK REVIEWS

### FROM COLD WAR TO NEW MILLENNIUM – THE HISTORY OF THE ROYAL CANADIAN REGIMENT, 1953-2008

by Colonel Bernd Horn

Toronto: Dundurn, 2011

496 pages, \$39.95

ISBN 978-1-555488-896-2 (bound)

ISBN 978-1-555488-895-5 (paperback)

Reviewed by Michael Goodspeed

In his newest book, *From Cold War to New Millennium, The History of the Royal Canadian Regiment 1953-2008*, Colonel Bernd Horn adopts a unique approach to the telling of regimental history. Most histories of this sort generally attempt to portray their subjects using a chronological stream of close-ups of regimental life in peace and war. This is not surprising, since regimental histories are, by their nature, tactical and personal examinations of a unit's exploits. Variants of this conventional form of regimental history have been a tradition for the last century and a half, with all too often unit actions and personalities not only viewed at a very short focal length, but also in a uniformly complimentary light. However, *From Cold War to New Millennium* is different.

Horn has deliberately and successfully steered clear of this more predictable model of regimental history. In this, the most recent study of the RCR, he goes to considerable lengths to place the Regiment's activities in light of their larger political, strategic, and operational context. At the same time, Horn provides sufficient detail to give his reader a thorough and inclusive understanding of the Regiment's accomplishments over this period. The book is liberally peppered with quotes and anecdotes from a wide variety of Royals at all rank levels, and his description of the individual perceptions of events is sufficiently detailed so that the numerous dangers, challenges, frustrations, and triumphs of the Regiment are clearly portrayed. Anyone who served during this period will have little trouble relating his or her experiences to the narrative.

In addition to these very personal glimpses of the Regiment's history, Horn has gone to considerable lengths to examine and assess the detailed background and the larger, overarching factors that served to shape the RCR in the post-Korea period. In combining the tactical and broader environmental perspectives in one book, *From Cold War to New Millennium* becomes as much a wide-ranging examination of the political and military mindset of the period as it is a Regimental narrative.

Although the book is divided into nine chapters, Horn effectively examines his subject within the confines of three periods: the Cold War, the Nineties, and the New Millennium.

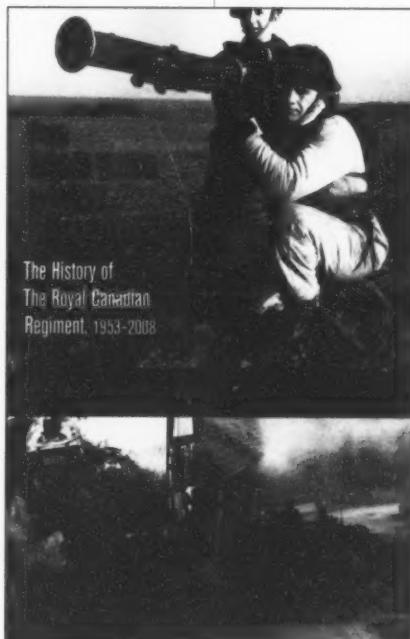
In studying the Cold War, Horn covers the Army's key tasks: national survival, the Defence of Canada, the nation's NATO commitments in Central and Northern Europe, peace-keeping in Cyprus, and the debilitating double tasking and training problems that characterized Canadian based battalions during the leaner years of the Cold War. He also provides his own perspective on such varied subjects as unification, the disbandment of regiments, and the now-unthinkable doctrinal emphasis of the late-fifties and early-sixties of having infantry employed in the immediate follow-up exploitation of battlefield nuclear strikes.

In his assessment of the nineties, Horn analyzes the Regiment's participation in the Oka Crisis, its limited participation in the first Gulf War, its extensive and distinguished service in the Balkans; and in addition, as viewed, at least in part, from the perspective of the RCR's 3 Commando, he presents an examination of the Canadian Airborne Regiment's experience in Somalia. Lastly in this period, he studies the post-Somalia crisis of confidence and trust in the Canadian Forces, its various manifestations, causes, and downstream effects.

In the New Millennium section, there are brief but comprehensive descriptions of operations in Eritrea and Haiti, as well as an assessment of the new post-Somalia spirit in the army. The book's strongest element is Horn's description of the Regiment's participation in operations in Afghanistan. He assesses the RCR's participation in the security of Kabul in the UN-mandated Operation Athena, and provides a well charted and illustrated synopsis of Operation Medusa. He is equally as good describing the actions of successive RCR Battle Groups and Provincial Reconstruction Teams, as the nature of Canada's phase of the war shifted from conventional combat to counter-insurgency.

*From Cold War to New Millennium* has been created with an obvious effort to use primary sources wherever possible. The book is amply, but not pedantically annotated. Of note, in documenting his story, Horn frequently uses his endnotes to provide additional commentary or telling details. His references and endnotes are worth reading. The

book has been well laid out; the photographs have been judiciously selected to give a sound representation of the period, and the maps and charts are simple, clear and in sufficient number. At \$39.95 the book is admittedly pricey for a paperback, but not exorbitant.



## BOOK REVIEWS

Horn's numerous useful insights into such varied subjects as the impact of unification, and the nature of 'jointness,' the defence of Canada and its North, the nature of peacekeeping operations, and counter-insurgency are matters of continuing concern to the CF and to Canada. *From Cold War to New Millennium* will be of interest first and foremost to members of the Regiment, but the book will also appeal to a considerably wider readership than is normally associated with this kind of volume.

There was not much in this book that I did not like. It is not a simple recasting of events, nor is it a jingoistic paean to regimental tradition. It is regimental history as it should be told. In writing this book, Horn gives his readers a thoughtful and thought provoking examination of the Regiment and its

place in Canadian history. *From Cold War to New Millennium* is highly readable, informative, provocative, and probably as insightful a synopsis of this period of Canada's military history as one will find. In this volume Horn has provided an irrefutable case for the Regiment's value to Canada. It is a fitting account of the last fifty-five years of the RCR, for as the author has tacitly demonstrated, it remains one of Canada's finest and most faithful institutions.

---

Lieutenant-Colonel (ret'd) Michael J. Goodspeed, is a former infantry officer in the Princess Patricia's Canadian Light Infantry (PPCLI), and a distinguished author of Canadian military fiction in his own right. He is also a frequent contributor to the Canadian Military Journal.

---

### THE NUREMBERG SS-EINSATZGRUPPEN TRIAL, 1945-1958: ATROCITY, LAW, AND HISTORY

by Hilary Earl

Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2009

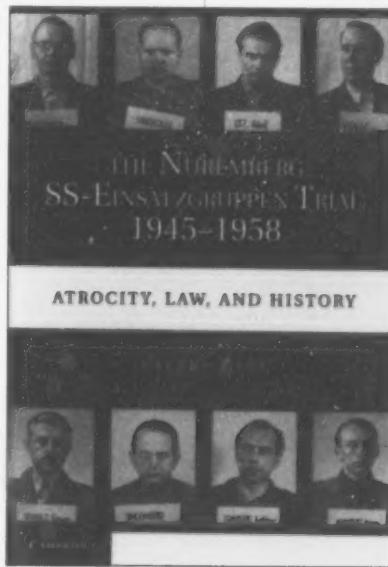
xv + 336 pages, \$91.95 (hardcover), \$28.95 (trade paperback)

ISBN 978-0-521-45608-1 (hardcover)

ISBN 978-0-521-17868-6 (trade paperback)

Reviewed by Brian Bertosa

In 1941 and 1942 in the occupied Soviet Union, Germany's notorious *Einsatzgruppen* ('task groups' or 'task forces'), paramilitary units of the SS and police, were responsible for the killing of an estimated one million people, consisting of the mentally and physically disabled, Communist functionaries, Gypsies, and especially Jews. Employing, in the main, open-air shootings and carbon monoxide gas vans, by 1943, their activities had been largely superseded by the extermination camps, although at least one sub-unit still existed on paper into 1945. By 1947, the American occupation authorities had decided to prosecute 24 leaders of the *Einsatzgruppen* and their various sub-units as part of the Subsequent Nuremberg Proceedings, in what came to be known informally as the *Einsatzgruppen* case. Given its character as the only Nuremberg process that dealt exclusively with the Final Solution to the Jewish Question, it is somewhat surprising that no book-length study of this important trial had been published prior to 2009. In that year, however, Canada's own Hilary Earl of Nipissing University made good this lacuna with a book whose reception can perhaps best be judged by the fact that it has already been reprinted twice—a fate that does not often befall a scholarly monograph.



The activities of the *Einsatzgruppen* have been dealt with at length in numerous works during preceding decades, and so, other than citing a handful of illustrative examples, the author concentrates instead upon a complementary, but quite different, set of topics. After a thoroughgoing introduction—it is here that an overview of the *modus operandi* of the *Einsatzgruppen* can be found—Chapter 1 provides a discussion of the legal basis of the Subsequent Nuremberg Proceedings in the context of rapidly worsening relations between the Western powers and the Soviet Union, and the gradual solidification of American war crimes policy, due to the realization that it would not be possible to prosecute as many individuals as had been envisaged prior to war's end. Chapter 2 yields a fascinating account of Otto Ohlendorf, one of the leaders of *Einsatzgruppe D*, who freely (and naively) admitted everything to his British and American captors in the belief that he had done nothing wrong. His candid testimony made him one of the most high-profile defendants in the *Einsatzgruppen* trial.

Chapter 3 comprises a collective biography of the defendants, investigating what Earl calls their "route to crime," and many readers may come to regard this as the centrepiece of the book. The author examines many aspects of their lives, including age—noting that many of the defendants came of age in the traumatic aftermath of the First World War—geographic origin, religion, occupation (one had been an ordained Protestant minister!), Party membership, careers in the SS, SD, or *Gestapo* (it is important to note that these were not military men), and education. This latter aspect is of particular interest. As the presiding judge, Michael Musmanno, put it, "...since the twenty-[four] defendants were charged with one million murders, one would expect to see in the dock a band of coarse, untutored barbarians. Instead, one beheld a group of men with a formidable educational background." (p. 96).

## BOOK REVIEWS

Six of the defendants held doctoral degrees, and one of these, Otto Rasch, actually had two. While it may be thought that an advanced education can shield a person from susceptibility to radical ideologies, the peculiar conditions of Nazi Germany, as exemplified in the lives of these men, seem to suggest precisely the opposite.

The trial proper is covered in Chapters 4, 5, and 6, which examine respectively the strategies of the defence, how these fared at trial, and the judgment. A highlight of this part of the book, which may resonate with many readers in the military, is the discussion of the defence of superior orders, and how this was demolished by Musmanno. 'In a nutshell,' all the prosecution needed was for one defendant to admit that there were some things he would not do, even if given a direct order. Ohlendorf, arguably a leader among the defendants, was cool on the stand, hesitating only a little before stating that he would have executed his own sister if ordered to do so. Willy Seibert, on the other hand, was not as ideologically committed—or as willing to lie. When asked by Musmanno if he would shoot his own parents, he eventually, after a sleepless night during which the court was recessed to await his answer, responded that he would not. This destroyed the defence's case. As the judgment would later note, "... some orders . . . may be disobeyed, and, because they could be disobeyed, the only reasonable conclusion [is] that the defendants had freely and with agency engaged in mass murder" (p. 206).

The final chapter provides an intriguing glimpse into the politics of early Cold War Europe, wherein the Americans were eager to enlist the Germans as allies against burgeoning Soviet influence. Strident demands by German nationalist groups led to the commutation of many of the Nuremberg sentences. Of the fourteen death sentences imposed in the *Einsatzgruppen* case, only four were carried out, and the last defendant was released from prison in 1958.

A brief conclusion rounds out the study.

Earl's account is impeccably documented, yet her style is remarkably clear, with no more legal terminology than a television courtroom drama. For such a prestigious publishing house as Cambridge, however, the copy editing of this book appears to have been surprisingly uneven, resulting in, among other problems, instances of poor sentence structure, including the occasional sentence fragment. Minor quibbles over form, however, are hardly worth noting in a book whose content is so engaging and important. *The Nuremberg SS-Einsatzgruppen Trial* is a work whose significance in the evolving historiography of the Holocaust and the Third Reich is surely only to increase with the passage of time.

Brian Bertosa is an independent scholar who resides in Cobourg, Ontario. His articles and reviews have appeared in the Canadian Military Journal, the Journal of Military History, and War & Society.

DND photo A82011-0487-060 by Master Corporal Dan Schneiders



## BOOK REVIEWS

### CORPS COMMANDERS. FIVE BRITISH AND CANADIAN GENERALS AT WAR, 1939-45

by Douglas E. Delaney

Vancouver: University of British Columbia Press, 2011

408 pages, \$34.95 (PB)

Reviewed by Colonel Bernd Horn

This is a brilliant book. Dr. Doug Delaney, an experienced former infantry officer and current associate professor of history at the Royal Military College of Canada, has written an incredibly valuable book that delivers on several levels. First, it provides five great case studies of corps commanders in the Second World War; second, it makes a great argument for the utility and value of British staff college training of the period and its impact on interoperability within the Commonwealth; and third, it speaks to leadership and command.

*Corps Commanders*, as the title aptly states, is about five very different corps commanders during the Second World War. Two are British, Lieutenant-General Sir Brian Horrocks and General Sir John Crocker. The other three are Canadians, namely Lieutenant-Generals E.L.M. Burns and Guy Granville Simonds, as well as General Charles Foulkes. All were quite different. As Dr. Delaney describes them, one was "... a consummate actor, one a quiet gentleman, one a master bureaucrat, one a brainy sort with little will and the last a brain with will to spare." Delaney expertly tells their individual stories by delving into their personalities, how they were formed as commanders, how they interrelated with others, and how they fought.

Each case study is complete in every sense. The reader is given the inclusive picture and understanding of each of the respective commanders – the formative experiences that shaped their personality, their strengths and weaknesses, as well as the reasons for their success or failure. Delaney also walks the reader through their campaigns and major battles during their tenure as corps commanders with incredibly insightful analysis. Detailed maps provide added clarity to the narrative. By the end of each chapter, the reader cannot help but feel that they fully comprehend both 'the man' and 'the situation.'

Not surprisingly, each of the case studies is extremely interesting, since all the corps commanders chosen for analysis represent such different characters. Some were good, some

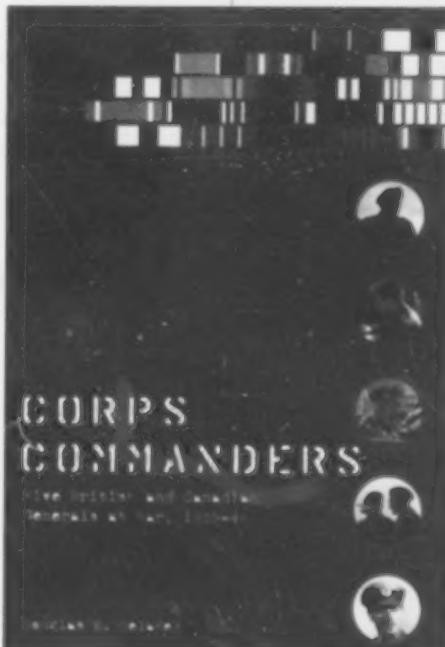
were great, and others were neither. However, by examining their strengths, weaknesses, accomplishments, and failures, Delaney dissects the concept of command and its central components. As a result, the book is almost a 'how to' guide to being a good commander. In essence, the reader is treated to a virtual primer on leadership and command. As such, the reader can easily draw great lessons with respect to successful command from the case studies. Nonetheless, these lessons are derived from both good and bad examples. In addition, the case studies also lay out simple soldierly truths that are timeless. For example, from Montgomery's dictum that a commander must always radiate confidence regardless of circumstances, to the necessity of sharing hardship with the soldiers, these simple 'truisms' provide a useful reminder to leaders at all levels.

In the narrative process, Delaney also provides great insight into other key Allied personalities of the war, as well as the delicate issues of coalition warfare. In this respect, the book goes a long way in succinctly and logically describing and explaining the 'atmospherics' of the 'politics' of command. As many may suspect, ability, skill, and experience are not always the only, or key, arbitrator of promotion.

Throughout, the writing is crisp and flowing. The book is meticulously researched, and it contains impressive endnotes that provide excellent source material, as well as additional explanatory notes. The book also has a detailed index and impressive bibliography. Finally, 18 black and white photographs add graphic support to the narrative and put a 'face' to many of the characters mentioned.

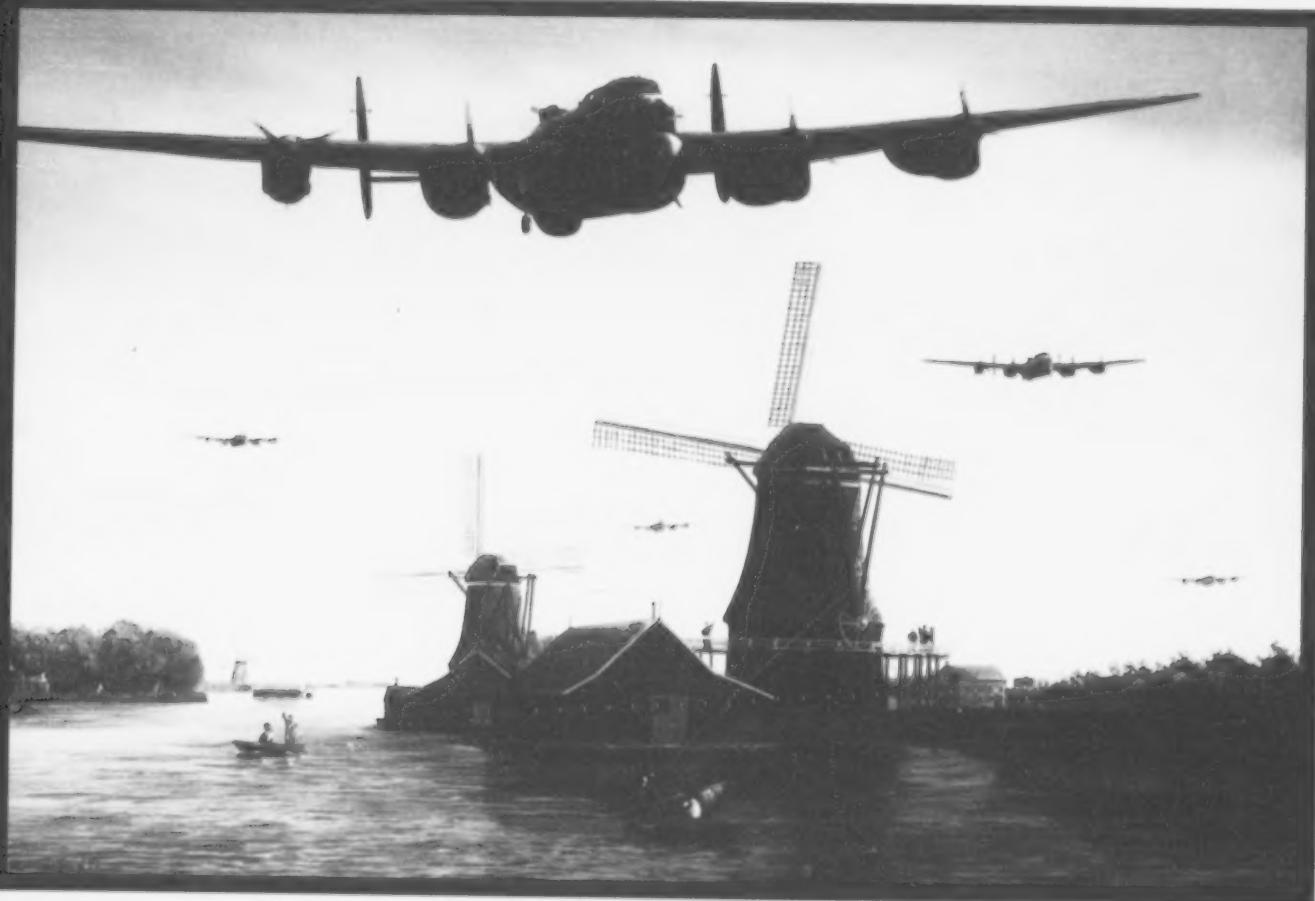
In sum, *Corps Commanders* is an important addition to the body of knowledge on the Second World War and the study of command. Although the war is arguably dated, the many lessons on leadership and command that emerge are timeless and are as relevant today as they were then. In closing, this is an outstanding book that should be read by all aspiring leaders and commanders, and as early in their careers as possible. It is also strongly recommended for all military members of any rank, as well as for historians and anyone who is interested in the profession of arms.

Colonel Bernd Horn, OMM, MSM, CD, PhD, is the Chief of Staff Strategic Education and Training Programs at the Canadian Defence Academy. He is also an Adjunct Professor of History at the Royal Military College of Canada.



# REVUE MILITAIRE CANADIENNE

Vol. 12, N° 1, hiver 2011



Défense  
nationale      National  
Defence

Canadä

# REVUE MILITAIRE CANADIENNE

Vol. 12, N° 1, hiver 2011



Défense  
nationale

National  
Defence

Canadä

# PRÉSENTATION DES MANUSCRITS

La Revue militaire canadienne invite les auteurs à lui soumettre des manuscrits qui traitent d'un large éventail de questions présentant de l'intérêt pour le milieu de la défense au Canada. Les sujets incluent, mais sans s'y limiter, les politiques de défense et de sécurité, les questions de stratégie, de doctrine et d'opération, la structure des forces armées, l'application de la technologie, l'acquisition de matériel, l'histoire militaire, le leadership, l'entraînement et l'éthique militaire. La Revue militaire canadienne s'intéresse plus particulièrement à des articles au contenu progressiste qui présentent des idées ou des concepts originaux, de nouvelles approches aux problèmes ou des interprétations novatrices.

Les auteurs respecteront les directives générales suivantes pour la présentation des manuscrits :

- ❑ On peut utiliser l'une ou l'autre des langues officielles du Canada.
- ❑ Les articles de fond, en règle générale, devraient compter entre 3 500 à 6 000 mots, notes comprises. La Revue accepte aussi les textes plus courts, surtout les textes d'opinion qui engagent le débat de questions pertinentes, ainsi que les lettres à la rédaction.
- ❑ Les manuscrits doivent être soumis sous forme électronique sur disquette ou par courriel en utilisant les logiciels MS Word ou WordPerfect, à l'adresse suivante : cmj.rmc@forces.gc.ca.
- ❑ Les manuscrits peuvent comporter des graphiques, des tableaux, des photographies, des cartes ou toutes autres illustrations complétant le traitement du sujet. Ces illustrations ne doivent pas être intégrées au corps du texte mais être placées à part. Les photographies et les cartes peuvent parvenir à la Revue sous leur forme originale ou sous forme électronique. Les originaux seront renvoyés aux auteurs. La taille des graphiques transmis par voie électronique ne doit pas être inférieure à 12,7 sur 17,8 cm. Il faut enregistrer ces graphiques à 300 ppp en format JPEG ou TIF dans Photoshop ou en tout autre format bien connu. Les illustrations du logiciel PowerPoint ne peuvent pas être utilisées étant donné leur résolution trop faible (72 ppp).
- ❑ Les manuscrits devront adopter le style et les normes de la recherche universitaire, utiliser l'orthographe du Petit Robert ou de l'Oxford English Dictionary et employer des notes en fin de texte plutôt que des notes en bas de page. Le numéro en exposant doit figurer au bon endroit dans le texte et la note correspondante doit être entrée comme texte normal à la fin du document.
- ❑ On devrait éviter le plus possible les sigles et abréviations militaires; toutefois, s'il faut s'en servir, la première fois que l'appellation apparaîtra dans le texte, il faudra l'écrire au long et la faire suivre par son sigle ou son abréviation placés entre parenthèses. Il faudra aussi éviter le plus possible le jargon militaire et l'argot du métier.
- ❑ On inclura une brève notice biographique (un paragraphe) indiquant, entre autres, les fonctions actuelles de l'auteur, son adresse postale, son adresse électronique et son numéro de téléphone.

Tout manuscrit sera évalué, sans que le nom de l'auteur soit mentionné, par au moins deux membres externes du comité de rédaction de la Revue qui recommanderont au rédacteur de le publier ou non. On jugera les manuscrits en fonction de leur originalité, de la solidité de l'argumentation, de la pertinence et de l'actualité du sujet ainsi que de la qualité du style.

Le sous-ministre et le chef d'état-major de la Défense ont délégué au rédacteur de la Revue militaire canadienne l'autorité de permettre la publication des manuscrits après recommandation du comité de rédaction. Aussi, les membres des Forces canadiennes et les employés civils du ministère de la Défense nationale n'ont-ils pas besoin d'une permission préalable de leur supérieur pour soumettre un manuscrit à la Revue.

Le rédacteur se réserve le droit de corriger le style et la grammaire des manuscrits et de les écourter, mais il n'y apportera pas de changement majeur, tant dans la forme que dans le contenu, sans consulter l'auteur. Les manuscrits refusés seront renvoyés aux auteurs. Ni la Revue militaire canadienne, ni son comité de sélection, ni le ministère de la Défense nationale ne conserveront de copie d'un manuscrit non retenu pour publication.





**Couverture**  
**OPÉRATION MANNA.**  
 Toile de John Rutherford.  
 Gracieusement offerte  
 par le peintre et le Bomber  
 Command Museum of Canada.



**ÉTHIQUE, DROITS DE  
 LA PERSONNE ET DROIT  
 DES CONFLITS ARMÉS**



**RENFORCEMENT  
 DES CAPACITÉS DES  
 FORCES DE SÉCURITÉ :  
 APPROPRIATION  
 LOCALE ET  
 CAPITAL HUMAIN**

*La Revue militaire canadienne / Canadian Military Journal* est la revue professionnelle officielle des Forces canadiennes et du ministère de la Défense nationale. Elle est publiée quatre fois par année avec l'autorisation du ministre de la Défense nationale. Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du ministère de la Défense nationale, des Forces canadiennes, de la *Revue militaire canadienne* ou de tout organisme du gouvernement du Canada. La Couronne détient le droit d'auteur. La reproduction des articles doit être autorisée par le rédacteur en chef et la *Revue militaire canadienne* doit être indiquée comme source. La Revue est publiée en copie papier et en version électronique, cette dernière à [www.revue.forces.gc.ca](http://www.revue.forces.gc.ca).

ISSN 1492-465X

## Nos coordonnées

Revue militaire canadienne /  
Canadian Military Journal  
Académie canadienne de la Défense  
CP 17000, succursale Forces  
Kingston (Ontario)  
CANADA, K7K 7B4  
Téléc. : (613) 541-6866  
Courriel : cmj.rmc@forces.gc.ca



## LA CONCEPTION ET LA PLANIFICATION DES OPÉRATIONS INTERARMÉES



## DE GOUZENKO À GORBACHEV : LE RÔLE DU CANADA DANS LA GUERRE FROIDE



## QUAND JE PENSE AU COLLÈGE MILITAIRE ROYAL DE SAINT-JEAN...

# REVUE MILITAIRE CANADIENNE

[www.revue.forces.gc.ca](http://www.revue.forces.gc.ca)

### Rédacteur en chef

David L. Bashow  
(613) 541-5010 poste 6148  
bashow-d@rmc.ca

### Conseiller en rédaction

Michael Boire

### Gérante de publication

Claire Chartrand  
(613) 541-5010 poste 6837  
claire.chartrand@rmc.ca

### Commentaire

Martin Shadwick

### Comité consultatif

#### Président

Major-général Pierre Forques, Commandant, Académie canadienne de la Défense (ACD)

#### Membres

David L. Bashow, Rédacteur en chef,  
Revue militaire canadienne (RMC)

Joel Sokolsky, Ph.D., Recteur du  
Collège militaire royal du Canada (CMRC)

Colonel Jim Cottingham, représentant du  
Chef d'état-major de la Force aérienne (CEMFA)

Capitaine de frégate Hughes Canuel, représentant du  
Chef d'état-major de la Force maritime (CEMFM)

Major Andrew Godefroy, représentant du Directeur  
général - Développement des capacités de  
la Force terrestre (DGDCFT)

Brigadier-General Éric Tremblay, Commandant,  
Collège militaire royal du Canada (CMRC)

Colonel Bernd Horn, Chef d'état-major - Programmes  
d'instruction et d'éducation stratégiques (CEM PIES),  
Académie canadienne de la Défense (ACD)

Capitaine de frégate Guy Phillips, Instructeur, Centre  
de droit militaire des Forces canadiennes (CDMFC),  
Académie canadienne de la Défense (ACD)

Hanya Soliman, représentante du Chef du renseignement  
de la Défense (CRD)

### Comité de lecture

Douglas Bland, Ph.D.

Adjudant-chef J.M. Chiasson

Lieutenant-colonel (à la retraite) Douglas Delaney

Rocky J. Dwyer, Ph.D.

Lieutenant-colonel (à la retraite) Michael Goodspeed

Major John Grodzinski

David Hall, Ph.D.

Michael Hennessy, Ph.D.

Hamish Ion, Ph.D.

Phillippe Lagassé

Lieutenant-colonel (à la retraite) David Last, Ph.D.

Chris Madsen, Ph.D.

Sean Maloney, Ph.D.

Brian McKercher, Ph.D.

Paul Mitchell, Ph.D.

Nezih Mrad, Ph.D.

Scot Robertson, Ph.D.

Stéphane Roussel, Ph.D.

Elinor Sloan, Ph.D.

Colonel (à la retraite) Randall Wakelam

### NOTE AUX LECTEURS ET LECTRICES

La Revue militaire canadienne étant bilingue, lorsqu'une citation originale a été traduite, le sigle [TCO] dans le renvoi indique que le lecteur trouvera le texte original de la citation dans la version de la Revue rédigée dans l'autre langue officielle du Canada. Afin de faciliter la lecture, le masculin sert de genre neutre pour désigner aussi bien les femmes que les hommes.

## LE COIN DU RÉDACTEUR EN CHEF

**L**e temps est venu de vous faire profiter, une fois encore, du rafraîchissant numéro d'hiver de la *Revue militaire canadienne*. Comme j'écris ces lignes à la veille du jour du Souvenir, il me semble fort à propos de m'attarder un peu à la photo de la page couverture.

Durant le printemps de 1945, à la fin d'avril, plus précisément, une importante poche de résistance qui se trouvait du côté ouest des Pays-Bas et que les forces terrestres alliées avaient délibérément dépassée et bloquée durant leur avance, était toujours sous le contrôle des Allemands. Bon nombre des trois millions environ de Néerlandais qui se trouvaient dans cette région étaient sur le point de mourir de faim. Finalement, une trêve a été conclue avec les forces d'occupation allemandes, qui ont choisi dix zones de largage convenables et qui ont aussi accepté que d'autres approvisionnements soient acheminés par camions après les opérations de largage. Le largage a commencé le 29 avril au-dessus du village de Waardenburg, situé sur le bord du fleuve Waal; la rive était parsemée de positions de tir de canons antiaériens, mais les deux camps ont respecté la trêve et l'ennemi n'a pas attaqué durant cette première journée de l'opération *Manna*. Du 29 avril au 7 mai, le commandement de bombardiers *Lancaster* britannique a exécuté 2835 sorties de secours humanitaire dans la région assiégée, au cours desquelles il a largué 6672 tonnes de vivres avant que les Allemands ne se rendent. Les Allemands ont respecté la trêve tout au long de l'opération, et d'autres marchandises ont été larguées par la suite à La Haye et à Rotterdam.

L'image de la page couverture illustre une scène de l'opération *Manna*. Cette peinture de l'artiste John Rutherford, de la Colombie-Britannique, embellit magnifiquement notre page de présentation, grâce à la générosité de l'artiste et du musée canadien du commandement de bombardiers britannique (Canadian Bomber Command Museum), qui se trouve à Nanton, en Alberta. Elle a été commandée dans le cadre des célébrations organisées par le musée en commémoration de l'opération *Manna*, en juillet 1995. L'aéronef qui passe au-dessus du Waal, au premier plan de la peinture, est le *Lancaster* que pilotait le Lieutenant d'aviation Joe English, du 625<sup>e</sup> Escadron (RAF). M. English, qui vit actuellement à Nanton, était à bord de l'un des aéronefs de tête le premier jour de l'opération menée à Waardenburg, avec les membres de son équipage du temps de la guerre. Tous les membres de l'équipage étaient d'accord pour dire qu'ils avaient sans contredit mené ce jour-là « le meilleur raid de toute la guerre ». Les « bombes » qu'ils avaient alors larguées étaient incontestablement plus agréables à recevoir.

Pour revenir à notre numéro plutôt éclectique, nous commencerons par un article de Louis Philippe Rouillard, Ph. D., gestionnaire de l'administration du Programme d'éthique de la Défense et du volet des conflits d'intérêts du Programme, qui poursuit le débat sur l'éthique, les droits de la personne et le rapport entre ces droits et le droit des conflits armés (DCA). Il propose de recadrer la pensée d'ordre juridique et éthique et d'adopter une méthode « qui permettrait cette mise en œuvre grâce au système juridique international actuel, dont le système de sécurité collective, le DCA et le droit international en matière de droits de la personne ».

Vient ensuite l'article du Capitaine Tyler Wentzell, officier d'infanterie et aspirant avocat, qui avance que « le modèle opérationnel le plus approprié pour le développement de forces de sécurité locales dépend de l'interaction entre capital humain et appropriation locale ». Le Capitaine Wentzell estime que ces deux facteurs clés « constituent un outil utile qui permet de choisir le modèle le plus approprié parmi les modèles offerts pour le développement de forces de sécurité du pays hôte que ce soit dans le cadre d'opérations humanitaires, de maintien de la paix, de contre-insurrection ou de haute intensité ».

Le premier des deux articles soumis par le Lieutenant de la marine Dan Green, notre ami des États-Unis, propose quelques solutions pragmatiques au problème de la corruption en Afghanistan. « dégagées à la lumière des expériences vécues sur le terrain [par les forces étatsuniennes] et du savoir acquis grâce à l'application de

pratiques exemplaires dans le cadre d'opérations de contre-insurrection ». Il va sans dire que, examinées sous l'angle de leur application aux expériences passées et futures des Canadiens, les solutions proposées par l'auteur susciteront un vif intérêt.

Au sujet de la planification des opérations militaires, le Lieutenant-colonel à la retraite de la force aérienne des États-Unis Daniel McCauley, qui occupe actuellement le poste de professeur adjoint à la National Defense University, plus précisément à la Joint and Combined Warfighting School, à Norfolk, en Virginie, estime que la complexité de l'environnement opérationnel contemporain exige que « les planificateurs adoptent une approche élargie de la planification pour ces types d'opérations, y compris une approche pangouvernementale ». Il admet que les États-Unis (et leurs alliés) ont recentré leurs efforts sur une stratégie de « façonnement » qui consiste à influer aujourd'hui sur les événements afin de prévenir des opérations de combat d'envergure. Selon lui, « la conception ne permettra jamais de surmonter l'incertitude ou le chaos, mais elle aidera le planificateur à comprendre la nature interactive et changeante des types d'environnement dans lesquels les forces américaines opéreront à l'avenir ».

Dans notre section *Histoire militaire*, nous avons l'honneur de présenter un article de Jack Granatstein, l'un des historiens les plus réputés du Canada et un collaborateur assidu de la *Revue militaire canadienne*. Cette fois, Jack examine en profondeur le rôle que le Canada a joué dans la guerre froide qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale. Il soutient que « trois grands courants d'opinion ont façonné le rôle du Canada pendant la guerre froide : l'internationalisme, le continentalisme et le nationalisme », mais il arrive à la conclusion que, de tous les courants idéologiques, c'est finalement le continentalisme qui s'est imposé.

Dans notre section *Opinions*, Ryan Clow, titulaire d'une maîtrise en études sur la conduite de la guerre du Collège militaire royal (CMR) et employé civil du Commandement des forces d'opérations spéciales du Canada, défend fermement l'idée que « la seule issue que l'Occident devrait envisager dans sa lutte contre le terrorisme est une victoire sans compromis ». Ensuite, Dana Batho, titulaire depuis peu d'un diplôme du CMR et officier du renseignement en herbe, qui suit actuellement un programme d'études supérieures dans le domaine des affaires internationales à l'Université Carleton, traite des difficultés de travailler dans un pays étranger et dans une nouvelle culture et défend avec passion l'idée que la sensibilisation aux différences culturelles peut passer par l'apprentissage d'une langue étrangère. Chantal Beauvais, rectrice de l'Université Saint-Paul, à Ottawa, nous fait ensuite part de son point de vue sur le monde militaire et le service dans les forces armées, en présentant le texte qu'elle avait rédigé pour l'allocution qu'elle a livrée au Collège militaire royal de Saint-Jean au mois de mai dernier. Comme l'a dit le Major-général (à la retraite) Daniel Gosselin, ancien commandant de l'Académie canadienne de la Défense : « Le message est court, mais superbe par sa simplicité ». Ce message est d'une grande importance pour les futurs officiers : cela est évident à la lumière des remises en question liées à l'éthique et aux valeurs qui ont suivi les quelques incidents qui se sont produits récemment et de ce qui est ressorti des discussions à ce sujet.

Martin Shadwick a décidé d'examiner le *Rapport sur la transformation 2011*, publié récemment sous la direction du Lieutenant-général (à la retraite) Andrew Leslie, de même que les nombreuses recommandations des auteurs, qui devaient déterminer les possibilités « de réduction des effectifs surnuméraires et d'amélioration de l'efficacité »; il constate que les auteurs en sont venus à des « conclusions déstabilisantes et ont formulé des recommandations qui portent à réfléchir ». Finalement, nous terminons ce numéro par le pot-pourri habituel de critiques de livres que nos lecteurs pourront examiner à loisir.

Bonne lecture!

David L. Bashow  
Rédacteur en chef  
Revue militaire canadienne

## VAILLANCE MILITAIRE

**L**es trois décorations de la vaillance militaire du Canada, notamment la Croix de Victoria, l'Étoile de la vaillance militaire et la Médaille de la vaillance militaire, ont été créées le 1<sup>er</sup> janvier 1993 par Sa Majesté Elizabeth II, reine du Canada. Les décorations peuvent être octroyées à titre posthume.

**La Croix de Victoria** est décernée pour reconnaître des actes de bravoure ou d'abnégation insignes, ou le dévouement ultime au devoir, face à l'ennemi.

**L'Étoile de la vaillance militaire** est décernée pour reconnaître des services éminents accomplis avec courage face à l'ennemi.

**La Médaille de la vaillance militaire** est décernée pour actes de bravoure ou de dévouement face à l'ennemi.

**La Citation à l'ordre du jour** a été créée dans le but de reconnaître les actes de bravoure, le dévouement professionnel ou tout autre service distingué accomplis par un membre des Forces canadiennes en service actif ou par toute autre personne travaillant avec les Forces canadiennes. Les récipiendaires acquièrent le droit de porter sur le ruban de leur médaille de campagne ou de leur médaille de service approprié une feuille de chêne en bronze. À l'instar des décorations de la vaillance militaire, la Citation à l'ordre du jour peut être octroyée à titre posthume.

Le 9 septembre 2011, Son Excellence le très honorable David Johnston, gouverneur général et commandant en chef du Canada, a annoncé l'octroi de six **Médailles de la vaillance militaire** à des membres des Forces canadiennes qui ont fait preuve de bravoure et de dévouement au combat.

Les récipiendaires seront invités à recevoir leur décoration au cours d'une cérémonie qui aura lieu à une date ultérieure.

### RÉCIPIENDAIRES/CITATIONS DÉCORATIONS DE LA VAILLANCE MILITAIRE

Lieutenant Guillaume Frédéric Caron, M.V.M., C.D.

Rimouski (Québec)

Médaille de la vaillance militaire

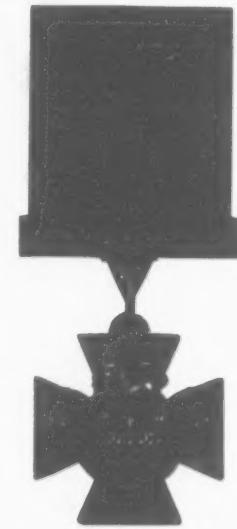
Membre d'une équipe de liaison et de mentorat opérationnel en Afghanistan, d'avril à octobre 2009, le lieutenant Caron a contribué au succès opérationnel du groupement tactique. Supervisant une compagnie de l'Armée nationale afghane, il s'est distingué au cours d'opérations de combat par son courage sur le champ de bataille, notamment lorsqu'il a dirigé la récupération ardue d'un hélicoptère afghan qui avait été abattu. Par son leadership, ses aptitudes au combat et son acuité tactique, le lieutenant Caron a fait grand honneur aux Forces canadiennes.

Caporal Bradley D. Casey, M.V.M.

Pugwash (Nouvelle-Écosse)

Médaille de la vaillance militaire

Le 18 février 2010, le caporal Casey a risqué sa vie pour prodiguer des soins à un soldat de l'Armée nationale afghane qui était blessé. Sous une pluie de tirs, il lui a administré des soins d'urgence et l'a transporté jusqu'à l'hélicoptère d'évacuation médicale. En dépit d'un feu nourri, le caporal Casey n'a jamais hésité à accomplir son devoir, en fournissant des soins médicaux exceptionnels à un compagnon d'armes.



Croix de Victoria



Étoile de la vaillance militaire



Médaille de la vaillance militaire

## VAILLANCE MILITAIRE

**Soldat Tony Rodney Vance Harris, M.V.M.**  
Penfield (Nouveau-Brunswick)  
Médaille de la vaillance militaire

Le 23 novembre 2009, le soldat Harris était à la base d'opérations avancée Wilson, en Afghanistan, lorsque des insurgés ont lancé une attaque au mortier. Ignorant le danger, il s'est précipité sur le lieu de l'impact pour prodiguer les premiers soins à des soldats américains. Constatant la présence d'un autre soldat, qui était coincé dans un conteneur maritime en feu, le soldat Harris est allé à son secours, réussissant par lui-même à l'en extirper pour lui administrer ensuite des soins d'urgence, et ce, sous une pluie de tirs. Grâce aux actions courageuses et décisives du soldat Harris, ce jour-là, plusieurs vies ont été sauvées, pour le plus grand honneur du Canada.

**Capitaine Michael A. MacKillop, M.V.M., C.D.**  
Calgary (Alberta)  
Médaille de la vaillance militaire

À titre de commandant d'un peloton de reconnaissance, d'octobre 2009 à mai 2010, le capitaine MacKillop a perturbé les activités des rebelles dans une zone instable de l'Afghanistan, grâce à son courageux et inlassable engagement face à l'ennemi. Souvent confronté à une résistance féroce et à des tirs provenant de multiples directions, il n'a jamais perdu son sang-froid durant les intenses batailles, donnant calmement des instructions et cherchant constamment à gagner du terrain. Le leadership exceptionnel du capitaine MacKillop sous le feu ennemi et sa capacité d'obtenir le maximum d'efforts de ses soldats sont des facteurs qui ont contribué

d'une manière importante aux défaites répétées des insurgés en Afghanistan.

**Caporal-chef Gilles-Remi Mikkelsen, M.V.M.**  
Bella Coola (Colombie-Britannique)  
Médaille de la vaillance militaire

Le 1<sup>er</sup> novembre 2009, un membre de la patrouille à pied conjointe canado-afghane du caporal chef Mikkelsen a été grièvement blessé par un engin explosif improvisé. Durant l'embuscade qui en a résulté, le caporal-chef Mikkelsen a accourru sans hésiter, sous le feu nourri de l'ennemi, pour administrer les premiers soins à un soldat afghan grièvement blessé. Malgré le danger, il a, par son courage hors du commun, sauvé la vie d'un camarade et fait grand honneur au Canada et aux Forces canadiennes.

**Sergent Marc-André J. M. Rousseau, M.V.M.**  
La Sarre (Québec)  
Médaille de la vaillance militaire

Le 3 août 2010, alors que le sergent Rousseau dirigeait un exercice avec un groupe de civils à l'aérodrome de Kandahar, des insurgés ont percé la clôture pour tenter de s'introduire sur le terrain d'aviation. Malgré les tirs incessants, le sergent Rousseau a guidé deux camarades en terrain découvert pour aller occuper un véhicule qui se trouvait à proximité et donner la riposte à l'ennemi. Sans se soucier du danger qu'il courrait, le sergent a fait preuve d'un leadership et d'un courage remarquables, ce qui a permis de remporter la victoire dans cette bataille et de sauver une multitude de vies sur le terrain d'aviation.



Photo du MDN AR2011-0487-020



CFPC 534-1400020

Parlement

## ÉTHIQUE, DROITS DE LA PERSONNE ET DROIT DES CONFLITS ARMÉS

par Louis-Philippe F. Rouillard

### Introduction

**D**e temps à autre, quelqu'un vient affirmer que le droit des conflits armés (DCA) ne se prête pas à une application efficace en cours d'opération, et certains « hommes de terrain » ou « véritables soldats » acquiescent. Ils perçoivent le droit comme dépourvu de valeur intrinsèque. Par conséquent, ils agissent de façon à respecter de justesse la lettre du droit, mais sans en reconnaître l'esprit. Ce faisant, ils en font suffisamment pour respecter leurs obligations juridiques et éviter toute poursuite, mais passent outre à l'esprit du droit et aux valeurs qu'il incarne. Parfois, mêmes les exigences minimales ne sont pas respectées. Les exemples n'ont pas manqué depuis quelques dizaines d'années, et nul n'est besoin de les raconter à nouveau ici. Le présent article soutient qu'au contraire, le DCA ne constitue aucunement un « jalon distinct » auquel il faut accoler la mention de réussite ou d'échec. Il s'agit plutôt d'un ensemble de règles élargi qui allie les valeurs des soldats professionnels à celles de la société. Mon argumentation se fera en trois parties. D'abord, j'établirai le lien entre le DCA, le professionnalisme et les obligations éthiques. J'expliquerai ensuite qu'il en découle pour les militaires la ferme obligation de se conformer en tout

temps aux normes juridiques en vigueur, notamment au droit international en matière de droits de la personne. Pour conclure, j'illustrerai l'application des valeurs et des principes éthiques aux opérations à travers le prisme du droit.

### Professionnalisme, éthique et DCA

**L**es Forces canadiennes (FC) ont été constituées par le Parlement en vertu de la *Loi sur la défense nationale*<sup>1</sup>. Tous les membres des FC sont assujettis à l'autorité inhérente à la chaîne de commandement, qui remonte jusqu'au chef d'état-major de la Défense (CEMD) inclusivement<sup>2</sup>. Comme le Canada ne pratique pas la conscription<sup>3</sup>, il dispose d'une « force armée professionnelle » composée de volontaires et régie par des conditions de service qui permettent au militaire de décider de poursuivre son service militaire ou non et à l'institution de décider si elle prolonge l'engagement du militaire ou non. Les

Louis-Philippe Rouillard est diplômé de l'Université d'Ottawa (LL.B., LL.M.), du Collège militaire royal du Canada (BAScM, M.A. en Études de la guerre) et de la Peter Pazmany Catholic University (Ph.D.). Il est gestionnaire de l'administration du Programme d'éthique de la Défense et du volet des conflits d'intérêt du Programme depuis 2008.

militaires y suivent régulièrement des cours qui contribuent à leur perfectionnement professionnel continu. Tous les militaires sont admissibles au perfectionnement professionnel continu, même les réservistes, dont les conditions de service varient selon la classe de service. Comme en fait était l'ouvrage *Servir avec honneur : la profession des armes au Canada*, tous les membres des FC sont des professionnels de par le serment d'allégeance qu'ils prononcent. Malgré le débat qui a cours dans le monde universitaire quant à la légitimité d'une telle inclusivité<sup>4</sup>, nous adopterons pour les besoins du présent article les critères énoncés dans *Servir avec honneur*, dont l'acceptation du concept de la responsabilité illimitée, un bagage de connaissances et de compétences militaires spécialisées, et un ensemble de valeurs et de croyances fondamentales qui compose l'éthos militaire et qui guide le militaire dans l'exercice de sa profession<sup>5</sup>. Le tout reflète les critères historiques et sociologiques avancés par bon nombre de théoriciens relativement à la nature de la profession militaire, y compris la conformité à des normes professionnelles<sup>6</sup>. Ces normes correspondent à l'éthos militaire, défini comme « le fondement de la légitimité, de l'efficacité et de l'honneur des Forces canadiennes » et résumé ci-dessous.

sable des FC et a compétence pour toutes les questions de défense nationale<sup>9</sup>. L'interaction entre les deux institutions nécessite donc qu'un ensemble de valeurs communes guident leurs actions. Comme le personnel du MDN se compose de fonctionnaires civils qui sont assujettis aux dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*<sup>10</sup>, il est tenu d'adhérer aux valeurs de la fonction publique (FP) du Canada, telles qu'elles sont énoncées dans le Code de valeurs et de l'éthique de la fonction publique<sup>11</sup>. Pour concilier le tout, le sous-ministre (SM) de la Défense nationale et le CEMD ont conjointement mis sur pied le Programme d'éthique de la Défense (PED) en 1977. Le PED a donné lieu à l'Énoncé d'éthique de la Défense<sup>12</sup>, qui articule les valeurs militaires canadiennes et les valeurs de la fonction publique en une série de principes et d'obligations que les membres des FC et les employés du MDN doivent respecter. Quoique la terminologie de l'énoncé puisse être différente, elle ne modifie en rien les valeurs fondamentales que les militaires doivent respecter dans l'exécution de leurs tâches officielles. Par exemple, la notion militaire de « servir » englobe entièrement l'obligation de responsabilité présentée dans l'Énoncé d'éthique de la Défense, et la notion de responsabilité illimitée que sous-tend cette obligation pour les membres des FC n'en continue pas moins de s'appliquer. La notion de responsabilité en vigueur dans la fonction publique ne comporte pas l'un des éléments que lui confèrent les FC; c'est donc la valeur que les deux institutions ont en commun qui figure dans l'Énoncé. Les valeurs militaires auxquelles les militaires en service actif doivent se conformer ne s'en trouvent nullement remises en question.

Par le passé, certains auteurs ont affirmé que le moral et les valeurs militaires avaient souffert du

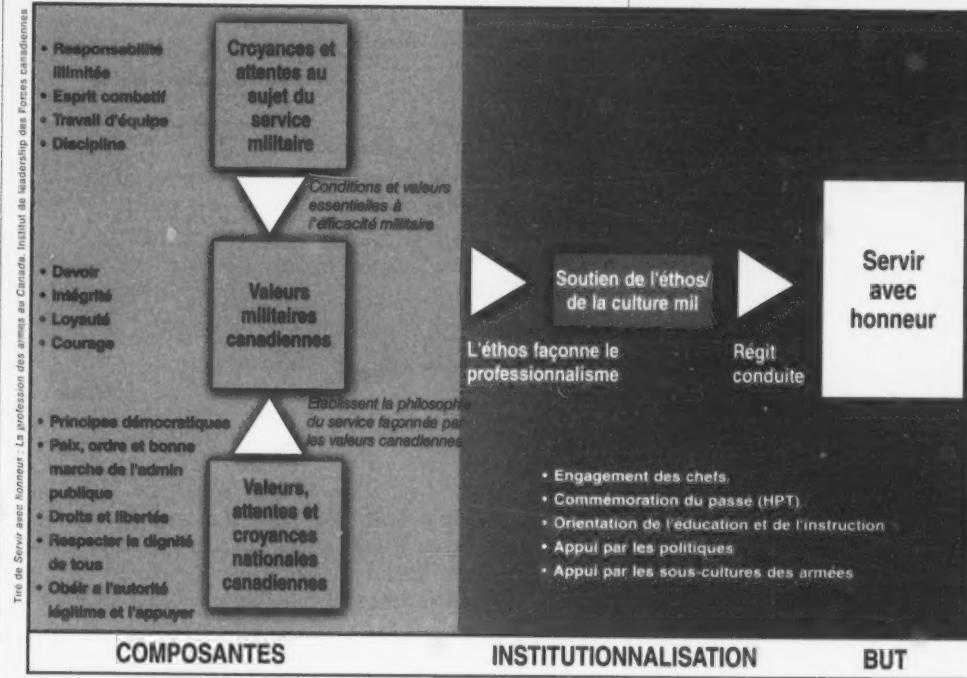


Figure 2-1. L'Éthos militaire<sup>7</sup>

Cet éthos militaire qui intègre les valeurs et les croyances nationales se traduit par un style proprement canadien d'opérations militaires : les membres des FC exécutent leur mission et leur tâches dans le respect des plus hautes normes professionnelles et conformément aux attentes de la population canadienne<sup>8</sup>. C'est là que les FC se distinguent de bien d'autres forces armées. Elles sont tenues non seulement d'adhérer à l'éthos militaire, mais aussi aux valeurs qu'elles ont en commun avec une autre institution chargée d'assurer la défense nationale du Canada : le ministère de la Défense nationale (MDN). Constitué en vertu de l'article 3 de la *Loi sur la défense nationale*, le MDN est placé sous la responsabilité du ministre de la Défense nationale, lequel, en vertu de l'article 3, est respon-

transfert de valeurs et de techniques de gestion civiles aux FC<sup>13</sup>. Pourtant, dans les années 1980, même les adeptes de la diversification des valeurs avaient déclaré qu'il faudrait absolument éviter d'en arriver à un éthos qui éloignerait les FC de la population canadienne et de la fonction publique<sup>14</sup>. Les bons arguments ne font pas défaut. L'éthos militaire englobe, entre autres, les valeurs canadiennes. S'il n'en était pas ainsi, un fossé se creuserait, et les FC défendraient les idéaux canadiens en fonction de leurs propres valeurs plutôt qu'en fonction de l'ensemble élargi des croyances et des attentes du peuple canadien. Il s'agit là d'une qualité fondamentale du lien de confiance qui doit unir tous les citoyens de la société civile et tous les citoyens qui portent l'uniforme. Cette confiance est cruciale, une précieuse



CHFC 834-IM00020

Parlement

## ÉTHIQUE, DROITS DE LA PERSONNE ET DROIT DES CONFLITS ARMÉS

par Louis-Philippe F. Rouillard

### Introduction

**D**e temps à autre, quelqu'un vient affirmer que le droit des conflits armés (DCA) ne se prête pas à une application efficace en cours d'opération, et certains « hommes de terrain » ou « véritables soldats » acquiescent. Ils perçoivent le droit comme dépourvu de valeur intrinsèque. Par conséquent, ils agissent de façon à respecter de justesse la lettre du droit, mais sans en reconnaître l'esprit. Ce faisant, ils en font suffisamment pour respecter leurs obligations juridiques et éviter toute poursuite, mais passent outre à l'esprit du droit et aux valeurs qu'il incarne. Parfois, même les exigences minimales ne sont pas respectées. Les exemples n'ont pas manqué depuis quelques dizaines d'années, et nul n'est besoin de les raconter à nouveau ici. Le présent article soutient qu'au contraire, le DCA ne constitue aucunement un « jalon distinct » auquel il faut accoler la mention de réussite ou d'échec. Il s'agit plutôt d'un ensemble de règles élargi qui allie les valeurs des soldats professionnels à celles de la société. Mon argumentation se fera en trois parties. D'abord, j'établirai le lien entre le DCA, le professionnalisme et les obligations éthiques. J'expliquerai ensuite qu'il en découle pour les militaires la ferme obligation de se conformer en tout

temps aux normes juridiques en vigueur, notamment au droit international en matière de droits de la personne. Pour conclure, j'illustrerai l'application des valeurs et des principes éthiques aux opérations à travers le prisme du droit.

### Professionnalisme, éthique et DCA

**L**es Forces canadiennes (FC) ont été constituées par le Parlement en vertu de la *Loi sur la défense nationale*<sup>1</sup>. Tous les membres des FC sont assujettis à l'autorité inhérente à la chaîne de commandement, qui remonte jusqu'au chef d'état-major de la Défense (CEMD) inclusivement<sup>2</sup>. Comme le Canada ne pratique pas la conscription<sup>3</sup>, il dispose d'une « force armée professionnelle » composée de volontaires et régie par des conditions de service qui permettent au militaire de décider de poursuivre son service militaire ou non et à l'institution de décider si elle prolonge l'engagement du militaire ou non. Les

Louis-Philippe Rouillard est diplômé de l'Université d'Ottawa (LL.M.), du Collège militaire royal du Canada (BAScM, M.A. en Études de la guerre) et de la Peter Pazmany Catholic University (Ph.D.). Il est gestionnaire de l'administration du Programme d'éthique de la Défense et du volet des conflits d'intérêt du Programme depuis 2008.

militaires y suivent régulièrement des cours qui contribuent à leur perfectionnement professionnel continu. Tous les militaires sont admissibles au perfectionnement professionnel continu, même les réservistes, dont les conditions de service varient selon la classe de service. Comme en fait état l'ouvrage *Servir avec honneur : la profession des armes au Canada*, tous les membres des FC sont des professionnels de par le serment d'allégeance qu'ils prononcent. Malgré le débat qui a cours dans le monde universitaire quant à la légitimité d'une telle inclusivité<sup>4</sup>, nous adopterons pour les besoins du présent article les critères énoncés dans *Servir avec honneur*, dont l'acceptation du concept de la responsabilité illimitée, un bagage de connaissances et de compétences militaires spécialisées, et un ensemble de valeurs et de croyances fondamentales qui compose l'éthos militaire et qui guide le militaire dans l'exercice de sa profession<sup>5</sup>. Le tout reflète les critères historiques et sociologiques avancés par bon nombre de théoriciens relativement à la nature de la profession militaire, y compris la conformité à des normes professionnelles<sup>6</sup>. Ces normes correspondent à l'éthos militaire, défini comme « le fondement de la légitimité, de l'efficacité et de l'honneur des Forces canadiennes » et résumé ci-dessous.

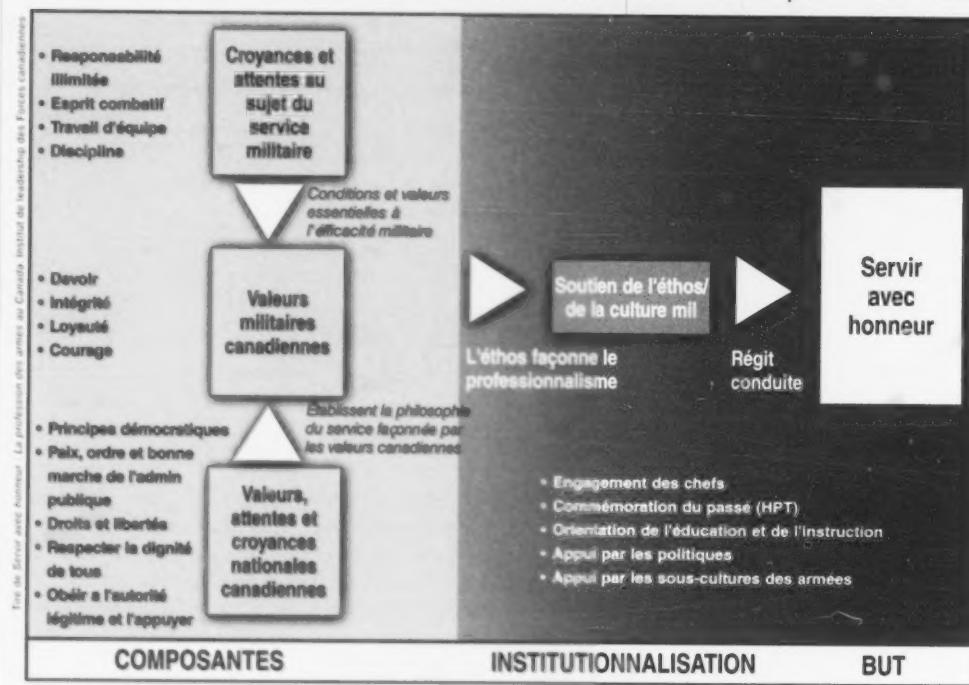


Figure 2-1. L'Éthos militaire<sup>7</sup>

Cet éthos militaire qui intègre les valeurs et les croyances nationales se traduit par un style proprement canadien d'opérations militaires : les membres des FC exécutent leur mission et leur tâches dans le respect des plus hautes normes professionnelles et conformément aux attentes de la population canadienne<sup>8</sup>. C'est là que les FC se distinguent de bien d'autres forces armées. Elles sont tenues non seulement d'adhérer à l'éthos militaire, mais aussi aux valeurs qu'elles ont en commun avec une autre institution chargée d'assurer la défense nationale du Canada : le ministère de la Défense nationale (MDN). Constitué en vertu de l'article 3 de la *Loi sur la défense nationale*, le MDN est placé sous la responsabilité du ministre de la Défense nationale, lequel, en vertu de l'article 3, est respon-

sable des FC et a compétence pour toutes les questions de défense nationale<sup>9</sup>. L'interaction entre les deux institutions nécessite donc qu'un ensemble de valeurs communes guident leurs actions. Comme le personnel du MDN se compose de fonctionnaires civils qui sont assujettis aux dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*<sup>10</sup>, il est tenu d'adhérer aux valeurs de la fonction publique (FP) du Canada, telles qu'elles sont énoncées dans le Code de valeurs et de l'éthique de la fonction publique<sup>11</sup>. Pour concilier le tout, le sous-ministre (SM) de la Défense nationale et le CEMD ont conjointement mis sur pied le Programme d'éthique de la Défense (PED) en 1977. Le PED a donné lieu à l'Énoncé d'éthique de la Défense<sup>12</sup>, qui articule les valeurs militaires canadiennes et les valeurs de la fonction publique en une série de principes et d'obligations que les membres des FC et les employés du MDN doivent respecter. Quoique la terminologie de l'énoncé puisse être différente, elle ne modifie en rien les valeurs fondamentales que les militaires doivent respecter dans l'exécution de leurs tâches officielles. Par exemple, la notion militaire de « servir » englobe entièrement l'obligation de responsabilité présentée dans l'Énoncé d'éthique de la Défense, et la notion de responsabilité

illimitée que sous-tend cette obligation pour les membres des FC n'en continue pas moins de s'appliquer. La notion de responsabilité en vigueur dans la fonction publique ne comporte pas l'un des éléments que lui confèrent les FC : c'est donc la valeur que les deux institutions ont en commun qui figure dans l'Énoncé. Les valeurs militaires auxquelles les militaires en service actif doivent se conformer ne s'en trouvent nullement remises en question.

Par le passé, certains auteurs ont affirmé que le moral et les valeurs militaires avaient souffert du

transfert de valeurs et de techniques de gestion civiles aux FC<sup>13</sup>. Pourtant, dans les années 1980, même les adeptes de la diversification des valeurs avaient déclaré qu'il faudrait absolument éviter d'en arriver à un éthos qui éloignerait les FC de la population canadienne et de la fonction publique<sup>14</sup>. Les bons arguments ne font pas défaut. L'éthos militaire englobe, entre autres, les valeurs canadiennes. S'il n'en était pas ainsi, un fossé se creuserait, et les FC défendraient les idéaux canadiens en fonction de leurs propres valeurs plutôt qu'en fonction de l'ensemble élargi des croyances et des attentes du peuple canadien. Il s'agit là d'une qualité fondamentale du lien de confiance qui doit unir tous les citoyens de la société civile et tous les citoyens qui portent l'uniforme. Cette confiance est cruciale, une précieuse

réserve. Elle repose sur deux assises : le caractère et la compétence. Le caractère est affaire d'intégrité personnelle, d'attitude envers les gens. La compétence est affaire de capacités, d'aptitudes et de résultats<sup>15</sup>. La confiance fidélise. À l'inverse, tout manquement lié à la compétence ou au caractère appauvrit notre réserve. À la longue, notre sens moral tombe à zéro.

Ce lien qui unit le citoyen et le militaire a également des répercussions sur la « réserve sociale » du pays, influant sur le rendement, le maintien des effectifs, le recrutement et l'obtention de ressources des FC, ce qui en retour se répercute sur la compétence et le moral. Une fois le cycle infernal amorcé, le lien de confiance fond comme neige au soleil et peut être anéanti pour des dizaines d'années. Mentionnons comme exemple le « pacte militaire » entre civils et militaires. Le terme provient de la publication de doctrine de l'armée britannique numéro 5 intitulée *Soldiering: the Military Covenant* (la vie de soldat : le pacte militaire)<sup>16</sup>, qui définit ce pacte comme le fondement moral de l'enrôlement au sein de l'armée britannique, décrit en quoi la responsabilité illimitée est le propre de la vie de soldat et précise ce à quoi le soldat est en droit de s'attendre en échange des libertés civiles auxquelles il renonce<sup>17</sup>.

Les FC ont leur version de ce pacte, qu'elles appellent « contrat social ». Les deux sont reconnus comme un « engagement moral »<sup>18</sup>. Ainsi, en vertu du serment d'allégeance que prête tout membre des FC, ce dernier peut compter être traité en toute équité et avec respect, et la société peut nourrir certaines attentes, dont l'assurance que ses concitoyens militaires affronteront le danger pour défendre les politiques de leur gouvernement. Les militaires présument à juste titre que les décisions les concernant sont prises avec diligence<sup>19</sup>. Ils s'attendent à ce qu'en cas de blessure, la société pour laquelle ils se sont sacrifiés prenne soin d'eux. Pourtant, certains observateurs affirment que cet engagement moral faiblit<sup>20</sup> et que militaires et société ne sont plus sur la même longueur d'onde<sup>21</sup>. Dans le même ordre d'idées, d'aucuns prétendent que les sociétés occidentales n'aiment pas avoir recours à la force, celle-ci allant à l'encontre de leur perspective libérale, et que leurs forces armées, lorsqu'elles sont contraintes à livrer combat, s'y engagent d'une manière qui trahit leurs propres valeurs fondamentales libérales<sup>22</sup>, à savoir la remise en question de la légitimité de l'emploi de la force<sup>23</sup>. En outre, ces sociétés tolèrent de moins en moins les pertes, surtout celles qu'elles estiment injustifiées car découlant de politiques étrangères inconsidérées<sup>24</sup>.

L'une des hypothèses mises de l'avant pour expliquer le phénomène est que les attentes de la société se sont accrues pour correspondre à la scolarité de ses membres<sup>25</sup> et qu'elle a sa propre idée de l'utilisation à faire des ressources publiques. Elle demande de la prudence et des motifs légitimes avant d'appuyer tout conflit et veut que le comportement des militaires engagés dans le conflit reflète ses valeurs. Les valeurs de la société doivent faire partie intégrante des valeurs des forces armées, et les militaires ne doivent pas y déroger sous peine

d'invalider le contrat social. L'intégration de ces valeurs aux pratiques des forces armées passe par l'éthique militaire : il y a de bonnes et de mauvaises actions militaires, qui ont toutes des répercussions tangibles sur les gens<sup>26</sup>.

**Énoncé d'ÉTHIQUE de la DÉFENSE**

*Les Forces canadiennes et le ministère de la Défense nationale sont investis d'une responsabilité particulière en matière de défense du Canada. Pour s'acquitter de cette responsabilité, le ministère et ses employés, les Forces canadiennes et leurs membres s'engagent à respecter les principes et les obligations éthiques suivants :*

<b>PRINCIPES:</b>	<b>RESPECTER LA DIGNITÉ DE TOUTE PERSONNE</b> <b>SERVIR LE CANADA AVANT SOI-MÊME</b> <b>OBÉIR À L'AUTORITÉ LEGALE ET L'APPUYER</b>	
<b>OBLIGATIONS:</b>		
<b>Intégrité</b> <input checked="" type="checkbox"/> Nous accordons la priorité aux principes et aux obligations éthiques dans nos décisions et nos actions. Nous respectons toutes les obligations éthiques dévolant des lois et des règlements applicables. Nous ne formons pas les yeux sur les actes non conformes à l'éthique. <b>Loyauté</b> <input checked="" type="checkbox"/> Nous nous acquittons de nos engagements de façon à servir de manière à honorer le Canada, le DCA et les FC. <b>Courage</b> <input checked="" type="checkbox"/> Nous faisons face aux défis, qu'ils soient physiques ou mentaux, avec détermination et force de caractère. <b>Honnêteté</b> <input checked="" type="checkbox"/> Nous faisons preuve de transparence dans nos décisions et nos actions. Nous utilisons judicieusement nos ressources en fonction de la mission de la Défense. <b>Équité</b> <input checked="" type="checkbox"/> Nous sommes justes et équitables dans nos décisions et nos actions. <b>Responsabilité</b> <input checked="" type="checkbox"/> Nous exécutons nos tâches avec compétence, diligence et dévouement. Nous sommes responsables de nos décisions et de nos actions et en acceptons les conséquences. Nous accordons plus d'importance au bien-être d'autrui qu'à nos intérêts personnels.		
 Défense nationale National Defence	 PROGRAMME D'ÉTHIQUE DE LA DÉFENSE DEFENCE ETHICS PROGRAMME	 Canada

#### Énoncé d'éthique de la Défense

Les sociétés comptent depuis toujours que leurs militaires servent avec honneur, mais par le passé, elles ont souvent fermé les yeux sur des comportements qui n'avaient rien d'honorables<sup>27</sup>. Leurs attentes ont maintenant évolué et ont mené à l'éthique militaire, espèce appartenant au grand genre de l'éthique professionnelle<sup>28</sup>. Comme toutes les espèces de son genre, elle doit, pour survivre, s'inscrire dans un cadre conceptuel précis doté de structures juridiques et de réglementation. L'éthique militaire a donc pour cadre juridique le DCA. Cela dit, l'éthique ne s'attache pas à la légalité d'une action, mais sert plutôt à déterminer si ladite action est *bonne ou mauvaise du point de vue moral*. Comme le droit ne se penche pas sur la moralité d'une action et se limite à sa légalité, comment donc concilier les deux?

#### Éthique militaire, DCA et droits de la personne

Le concept du DCA n'est pas récent. La vieille habitude qui consiste à interpréter le droit dans une optique religieuse<sup>29</sup> sous-tend déjà la moralité – ou l'éthique – qui s'applique aux situations de combat, et ce, depuis la nuit des temps<sup>30</sup>. Au fil de l'histoire, la tradition de la « guerre juste » s'est installée, sur la base de deux principes : l'un qui régissait

le recours aux forces armées (*jus ad bellum*), l'autre qui régissait la conduite des parties au conflit (*jus in bello*)<sup>31</sup>. Simple tradition et nullement question de droit, s'il faut en croire les philosophes qui ont tenté d'en définir les modalités, la juste guerre a néanmoins largement contribué à façonner la doctrine militaire occidentale<sup>32</sup>. Ainsi, les préceptes de la guerre juste et leur adaptation au contexte juridique officiel de l'après-Deuxième Guerre mondiale font que le recours à des forces armées est désormais examiné de beaucoup plus près que jamais, tant pour justifier la participation à un conflit que pour dicter la manière de se conduire pendant les hostilités.

Bien que les répercussions de la Deuxième Guerre mondiale aient certes contribué à un tel dénouement, la plus grande influence est venue de la phase préparatoire de la Guerre, celle qui a précédé l'entrée en guerre des États-Unis. Le président des États-Unis de l'époque, Franklin D. Roosevelt, avait présenté dans son message annuel au Congrès, le 6 janvier 1941, son concept des « quatre libertés » : la liberté de parole et d'expression partout dans le monde, la liberté de chacun d'honorer Dieu comme il l'entend partout dans le monde, la liberté de vivre à l'abri du besoin, ce qui suppose la stabilité économique et une vie saine en temps de paix pour tous partout dans le monde, et la liberté de vivre à l'abri de la peur, ce qui signifie une réduction des armements si poussée et si vaste à l'échelle planétaire qu'aucune nation ne se trouve en mesure de commettre un acte d'agression physique contre un voisin<sup>33</sup>. Pareille déclaration d'appui implicite à l'endroit du Royaume-Uni constituait un net préambule à la politique que les Américains s'apprêtaient à adopter. D'ailleurs, le message n'avait pas tardé à franchir la frontière. Le 10 août 1941, le président Roosevelt avait rencontré le premier ministre britannique, Winston Churchill, au large de Terre-Neuve. Leur « sommet en mer » avait donné naissance, le 12 août 1941, à la Charte de l'Atlantique, qui énonçait à peu de choses près les motifs qui finiraient par pousser les États-Unis à déclarer la guerre.

Déclaration solennelle d'une alliance anglo-saxonne manifestement destinée à contrer « l'agression » et le « gouvernement hitlérien de l'Allemagne », la Charte de l'Atlantique s'énonce comme suit : « Après l'anéantissement final de la tyrannie nazie [...] garantira que, dans tous les pays, les hommes pourront vivre sans crainte et sans pauvreté [...] [et veillera au respect du] droit de chaque peuple à choisir la forme de son gouvernement »<sup>34</sup>. La formulation peut sembler simple, mais comme l'a avancé l'historienne et avocate américaine Elizabeth Borgwardt, une fois le principe moral énoncé, il devient immuable. Dans le cas présent, la Charte de l'Atlantique décrit des droits qui s'appliquent non seulement aux États-Unis, mais aussi aux « peuples » et à « tous les hommes, dans tous les pays ».

Il importe de se rappeler que les États-Unis n'étaient pas encore officiellement partie prenante au conflit, mais que déjà, la Charte de l'Atlantique établissait la justification morale d'un appui au Royaume-Uni, justification qui ne cherchait nullement à procurer aux États-Unis le prestige ou la domination que prescrirait le réalisme conventionnel de la théorie des relations internationales. Au contraire, la Charte visait à assurer la sécurité collective et l'épanouissement personnel dans le cadre du système à venir. Par son approche libérale, elle édifiait l'argumentation servant à étayer le bien-fondé de la déclaration

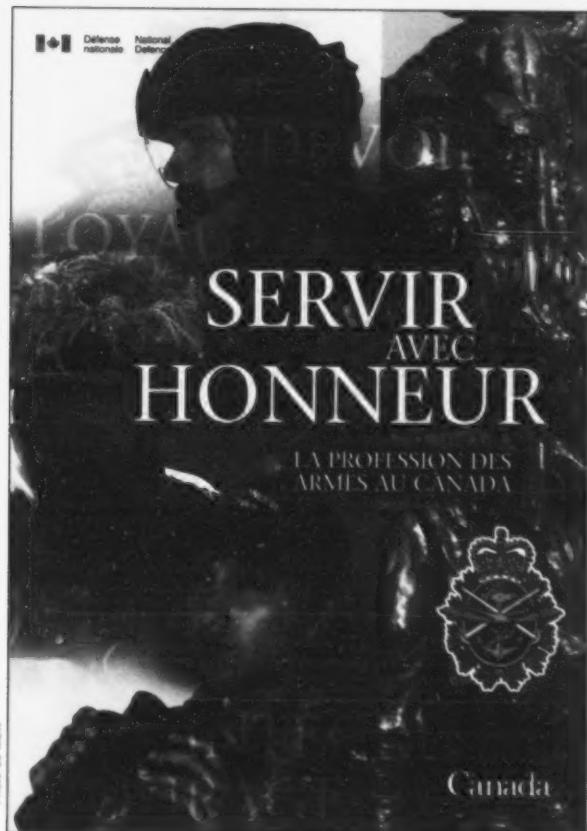
de guerre qui viendrait en temps et lieu et qui serait conforme au principe du *jus ad bellum* et à la tradition de la guerre juste.

Par conséquent, la *légalité* et la *moralité* de la participation à la guerre étant établie, la question revient maintenant à la conduite des hostilités en vertu du *jus in bello*. Le DCA en est le jalon convenu et repose sur un ensemble de règles qui régissent les moyens de porter atteinte à l'intégrité physique – y compris le déni arbitraire du droit à la vie – et à la propriété, privée comme publique. La prémissse qui le sous-tend renvoie au principe de l'humanité et prend la forme d'une « équation à trois membres en vertu de laquelle la nécessité militaire est encadrée par l'interdiction de causer des souffrances inutiles en dosant l'application de la force militaire, dans un effort d'"humaniser" la réalité»<sup>35</sup>, faisant du concept même de l'humanité un motif de lutte. La Charte de l'Atlantique a servi à ajouter les droits politiques aux raisons fondamentales qui justifient la guerre et à brosser le tableau d'individus participant à un nouveau système de sécurité collective, lequel contraste avec l'ancien système où comptaient uniquement les intérêts des États, et à mettre l'accent sur l'application des principes correspondants, au pays comme à l'étranger. L'ensemble des éléments susmentionnés « continue de façonner l'idée que nous nous faisons du terme 'droits de la personne' »<sup>36</sup>. Les Alliés ont fait de la guerre un combat pour l'humanité, pour les droits de la personne. Les membres de l'Axe n'avaient pas d'objectif humanitaire. Les Alliés ont donc gagné l'avantage moral dans l'exécution de leurs opérations.

À la base, le principe de l'humanité repose précisément sur le tout premier droit de « tous les hommes, dans tous les pays » : le droit à la vie. Le statut conféré à « l'homme », appelé « la personne » dans la tradition de la guerre juste, est intégré dans le DCA dans la distinction entre combattants et non-combattants, ces derniers ne posant aucun danger<sup>37</sup>. Cela dit, le droit international en matière de droits de la personne ne permet aucunement que le droit à la vie fasse l'objet d'un déni arbitraire<sup>38</sup>, tandis que le DCA le permet, tant dans le cas de combattants que dans celui de non-combattants. Un critère de proportionnalité s'applique toutefois : une attaque contre des combattants qui est jugée nécessaire à des fins militaires devient justifiable si une force modérée est utilisée, même s'il y a possibilité de dommage collatéral chez les non-combattants. En vertu du critère de la proportionnalité, l'avantage militaire que procure l'attaque l'emporte sur les pertes attendues chez les non-combattants. En ce qui a trait aux erreurs de calcul et aux dommages collatéraux plus graves que prévu qui sont inhérents au combat, ils sont exclus de l'équation. Ce sont les attentes définies avant l'attaque qui comptent. Tant que les non-combattants n'étaient pas visés directement et que la proportionnalité escomptée a été respectée, il est permis de priver arbitrairement les non-combattants du droit à la vie<sup>39</sup>.

C'est en pareilles circonstances que la pensée du soldat professionnel doit déborder du cadre rigide du DCA, même si on lui a précisément inculqué de l'appliquer dans l'exécution de ses activités professionnelles. Le soldat professionnel doit toujours garder à l'esprit que même s'il est assujetti au DCA, il demeure au service de l'État en sa qualité de professionnel et doit veiller à respecter le droit international en matière de droits de la personne. Ces droits ne sont pas suspendus du fait qu'il y a conflit armé, à moins qu'il existe des dispositions en ce sens en vertu

du droit coutumier ou de traités et que leur entrée en vigueur ait été clairement annoncée. Lorsque des militaires canadiens sont en déploiement à l'étranger, ils sont certes assujettis au DCA, mais aussi au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui énonce clairement le maintien de certains droits même en période d'urgences publiques menaçant l'existence du pays. Le droit à la vie vient en tête de liste. Certains positivistes prétendent que le Pacte concerne uniquement « les États parties au présents Pacte [lesquels] s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte<sup>40</sup> ». D'après leur interprétation, le Pacte s'applique seulement si les deux conditions sont réunies<sup>41</sup>. À la manière d'un Alberto Gonzalez, qui se plaît à démythifier de grandes affirmations<sup>42</sup>, les tenants de cette interprétation passent tout simplement outre aux décisions préalables du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, organisme international chargé de l'application du Pacte, qui clarifiaient l'extrait en question, stipulant que tout État partie au Pacte doit respecter les droits énoncés dans le Pacte et les faire respecter à quiconque relève de sa compétence ou de son contrôle réel, même hors de son territoire. En outre, la Cour internationale de Justice a reconnu dans son avis consultatif intitulé *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, que la compétence des États est principalement d'ordre territorial, mais a conclu que le Pacte s'étend aussi aux « actes d'un État agissant dans l'exercice de sa compétence en-dehors de son propre territoire<sup>43</sup> ».



Les décisions de la Cour internationale de Justice sont exécutoires dans les États qui acceptent sa compétence. Ainsi, le

Pacte lie effectivement ces États, même hors de leur territoire, qui exercent un pouvoir ou un contrôle réel sur quiconque – même à l'extérieur de l'État visé<sup>44</sup>. Il peut s'agir d'opérations de contre-insurrection dans la foulée d'une invasion menée à la demande d'un État. Comme il y a interdépendance entre le DCA et le droit international en matière de droits de la personne, tout représentant de l'État qui fait également partie de ses forces armées doit se conformer aux dispositions des instruments internationaux en vigueur, dont le Pacte, et respecter en tout temps les droits non dérogeables de la personne, à condition de ne pas enfreindre le droit spécialisé qu'est le DCA. En effet, il existe un principe général du droit selon lequel le droit spécialisé l'emporte sur le droit général, mais qu'autrement, le droit général continue de s'appliquer. Par conséquent, en vertu du droit international en matière de droits de la personne, un agent de l'État ne peut pas dénier arbitrairement le droit à la vie à moins qu'un droit spécialisé ait préséance. Le DCA est un tel droit, mais il demeure assujetti au grand principe qu'est l'humanité.

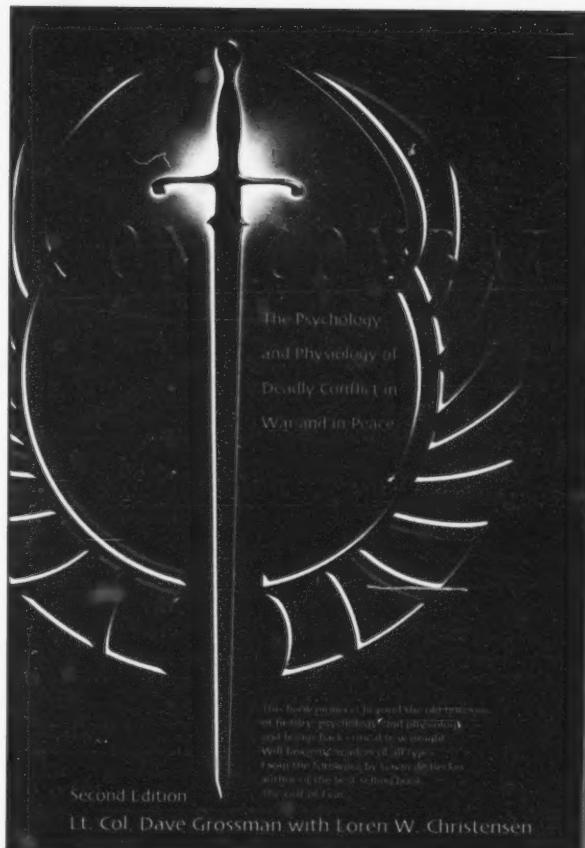
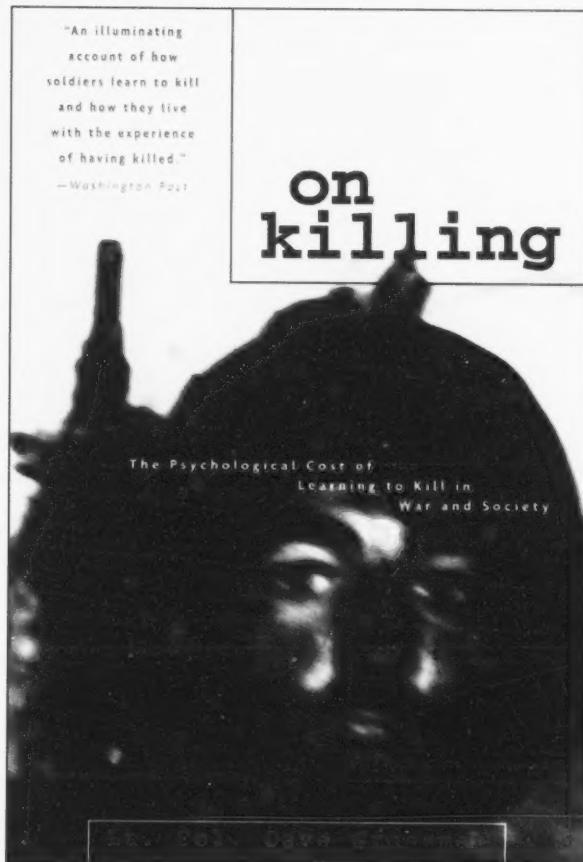
S'il devait persister un doute quant au respect des droits de la personne pendant un conflit armé, il suffirait de lire l'avis consultatif *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires de la Cour internationale de Justice*<sup>45</sup>, qui en reconnaît entièrement la validité. En outre, le droit criminel international reconnaît l'application des concepts du droit en matière des droits de la personne. Le Canada accepte la compétence de la Cour internationale de Justice et de la Cour pénale internationale (Statut de Rome), et y assujettit ses agents par le truchement de la *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*<sup>46</sup>. Au Canada, trois types de crime sont inscrits à la *Loi* en vertu du droit international et rendent ses agents passibles de poursuites : le génocide, le crime contre l'humanité et le crime de guerre.

Le dernier élément qui illustre le lien entre le DCA et le droit international en matière de droits de la personne est le DCA tel quel. D'abord inscrit dans la Clause de Martens de la Convention de la Haye en 1899, légèrement modifiée dans la Convention de 1907, puis reprise et encore modifiée dans les Conventions de Genève de 1949, il s'énonce comme suit : « les parties au conflit demeureront tenues de remplir en vertu des principes du droit des gens tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique ». Bien que le débat se poursuive sur l'interprétation à en faire — *libérale* ou *restrictive* — l'énoncé rattache le DCA aux préceptes de la conscience publique, et donc au comportement moralement acceptable. Par conséquent, il va de soi que les membres du personnel doivent connaître l'obligation de respecter les normes contenues dans ce droit. La plupart des forces armées donnent de la formation sur le DCA, mais sans trop insister sur les obligations associées aux droits de la personne. Or, elles devraient y attacher de l'importance. Comme nous l'avons déjà vu, la plupart des démocraties libérales justifient le plus souvent leur entrée dans un théâtre opérationnel par la prémisse expresse que les forces armées déployées mettront fin aux infractions généralisées aux droits de la personne et assureront l'application future de ces droits en contribuant à la constitution et au soutien d'un gouvernement démocratique. Bref, la justification n'est pas exclusivement *juridique* ; elle comporte un élément *moral*. Lorsque le processus se déroule dans le cadre du système de sécurité collective, il revêt une

légitimité politique et juridique, en plus de justifier du point de vue moral le recours à la force et, éventuellement, le déni arbitraire du droit à la vie et toute autre transgression de l'intégrité physique et de la propriété personnelle ou publique, conformément aux normes juridiques que prescrit le DCA.

Pour que les militaires comprennent leurs obligations en vertu du droit international en matière des droits de la personne, ils doivent d'abord comprendre la justification morale de leur déploiement. Ils articulent leur pensée et leur mission autour de ce contexte moral. À l'énoncé politique précisant le but politique du recours aux forces armées, s'ajoute la base morale et juridique qui définit leur rôle dans le déploiement. Ainsi, toutes les mesures et décisions prises sur le terrain sont nécessairement axées sur les buts moraux et juridiques. Vu de cet angle, le droit international en matière de droits de la personne devient le *cadre général des opérations*, et le DCA, la *base juridique opérationnelle* qui détermine les paramètres auxquels les forces armées doivent se limiter pour atteindre l'objectif élargi qui consiste à garantir le respect des droits de la personne. D'où l'orientation morale qui caractérise toute conduite d'opérations.

Si les décisions prises en cours d'opérations contredisent l'objectif énoncé, à savoir de faire avancer les droits de la personne, ou si les méthodes proposées pour faire avancer ces droits vont à l'encontre des droits de la personne, l'objectif politique énoncé ou les décisions prises en vue d'atteindre les objectifs fixés ne trouvent pas écho dans la conscience publique. *On ne saurait trop insister sur le lien entre cette réalité et le comportement*



ment non conforme à l'éthique. Si le conflit est présenté dans un cadre qui ne tient pas compte des droits de la personne, la ligne de pensée des planificateurs militaires passera elle aussi par un autre prisme qui influera sur la prise de décisions en limitant la considération accordée aux normes de conduite et pourrait entraîner des comportements contraires à l'éthique.

#### L'importance du sens de l'éthique et de sa personification par les autorités responsables

Les raisons qui poussent des gens à commettre des actes de violence inutile dans un conflit armé sont plus ou moins comprises. Certaines sont d'ordre général. L'auteur David Grossman soutient, dans ses ouvrages *On Killing* et *On Combat*, qu'un ou deux pour cent de la société est constitué de sociopathes ou de psychopathes de différents ordres. Il va sans dire que certains d'entre eux pourraient être attirés par la vie militaire. Pourtant, les soldats n'ont pas le loisir de déroger à la mission de l'unité et de commettre les pires excès à des fins personnelles. Nous pouvons en déduire que l'autorité et la discipline contrôlent efficacement de telles tendances.

Cela dit, l'autorité n'est pas infaillible. L'expérience de Milgram menée à Yale a clairement montré la propension de certaines personnes en situation d'autorité à céder à la brutalité, même en l'absence de pressions externes, sauf peut-être l'ennui, et même dans un contexte fictif<sup>47</sup>. La sous-culture peut également entrer en ligne de compte. Certains psychologues avancent que l'humain est un « animal grégaire » et que des individus

regroupés se fondent dans des actions collectives qui les interpellent peu, ce qui entraîne une mentalité de groupe. Bref, la pression exercée par les pairs est forte<sup>48</sup>. Dans le cas des unités spécialisées, d'aucuns affirmeraient que les comportements agressifs dirigés vers l'extérieur, qui obtiennent l'approbation maximale du groupe, ont tendance à vaincre tout sentiment de vulnérabilité personnelle<sup>49</sup>.

Il s'agit donc de déterminer les mesures préventives à mettre en œuvre, que ce soit sous forme de théorie, par exemple l'utilitarisme, qui met l'accent sur l'obtention de résultats positifs en cas de conflit, ou sous forme de l'approche déontologique de Kant, selon laquelle il revient à chacun d'adopter un comportement éthique en situation de conflit armé<sup>50</sup>.

Il existe néanmoins une méthode plus pratique : l'art d'inculquer les plus hautes normes morales par l'éthique appliquée. C'est l'approche adoptée au Canada, fondée sur un programme d'endoctrinement basé sur les valeurs. Elle est en corrélation avec certaines théories, notamment celle que décrit Jim Frederick dans son ouvrage *Black Hearts*, et avec les quatre facteurs menant à un comportement contraire à l'éthique selon le Brigadier-général H.R. McMaster<sup>51</sup> : l'ignorance, l'incertitude, la peur et les traumatismes imputables au combat. Les deux auteurs adhèrent à la prémissse selon laquelle le milieu influe sur le risque de comportement non éthique, et votre humble serviteur estime lui aussi que milieu et comportement contribuent largement à un contexte de permissivité. Pour prémunir les soldats contre d'éventuels écarts de comportement, McMaster propose de conjuguer les efforts dans quatre domaines : l'éthique appliquée ou formation axée sur les valeurs, l'instruction qui reproduit le plus fidèlement possible les situations auxquelles les soldats seront confrontés, une éducation sur la culture et l'histoire des peuples en conflit, et des chefs qui donnent le ton, tiennent les soldats informés et gèrent le stress inhérent au combat<sup>52</sup>.

Il ne fait aucun doute que l'instruction contribue à limiter la peur et les traumatismes liés au combat, et que l'éducation estompe l'ignorance. Quoi qu'il en soit, l'*incertitude*, elle, n'a pas de remède en soi. Assurément, l'*incertitude* s'amenuise quand les soldats sont bien informés. Cela dit, le problème ne tient peut-être pas tant à l'*incertitude* du conflit qu'à l'*incertitude* quant aux raisons avancées pour une mission donnée et à l'*engagement* des personnes qui doivent y participer.

Tout comme la Charte de l'Atlantique s'inscrit dans le continuum moral et juridique et définit le cadre du conflit, la certitude quant au fondement moral d'un conflit joue un rôle certain et transcende le concept de l'*humanité* découlant de la tradition de la guerre

juste. Cette *humanité* se transpose, pour sa part, tant aux rapports avec la population et les forces ennemis qu'aux exigences envers les forces armées de l'État.

L'une des responsabilités des personnes investies d'autorité consiste à préserver les troupes. Elles doivent, à la fois protéger les personnes qui forment une unité donnée, et en protéger l'*humanité*. Comme nous l'avons déjà vu<sup>53</sup>, sans toutefois disposer de données empiriques, certains affirment que l'action de tuer abîme l'*humanité* de la personne, peut importe que cette action ait été justifiée ou non en vertu du *jus ad bellum* et du *jus in bello*<sup>54</sup>. Par mesure de protection, les chefs sont donc tenus d'agir d'une façon qui amène les membres de leur personnel, même dans les situations les plus pénibles, à se montrer proactifs et à exécuter les ordres qui cadrent avec le contexte qui est le leur et qui définissent clairement les contraintes que leur impose leur système d'*éthique* fondée sur les valeurs.

Ce n'est pas le fruit du hasard si bon nombre des actes contraires à l'*éthique* perpétrés en cours d'opérations s'expliquent par le manque de clarté des ordres donnés. C'est effectivement le flou des ordres qui entraîne souvent des actions non éthiques au niveau tactique, minant les objectifs stratégiques de la mission<sup>55</sup>. Il faut donc avant tout mettre en place l'élément primordial de la lutte aux comportements non éthiques : un milieu où règne une solide éthique. Le chef d'un commandement doit manifester son engagement à soutenir l'*éthique* de la guerre dans les limites d'un cadre de référence qui circonscrit véritablement les opérations qu'il dirige en ce qui a trait à leurs répercussions sur le soutien et la défense des droits de la personne, dans le respect absolu des obligations juridiques inhérentes au DCA, mais aussi en appuyant les principes du *jus ad bellum* et du *jus in bello*, préservant du fait l'*humanité* de ses subalternes. Ce chef doit posséder la force et le courage, même dans les pires situations, d'imposer les valeurs pour lesquelles les forces armées se sont engagées à combattre, protégeant ainsi la mission et le personnel qui l'accomplit. Ce faisant, il aura *créé* et *maintenu* le climat de commandement éthique qui orientera la mission.



Photo du MDN IS 2011-1013-20

## Conclusion

Le présent article propose simplement de recadrer la pensée d'ordre juridique et éthique en ce qui a trait à l'éthique appliquée aux opérations à la lumière du corpus juridique pertinent, qui doit correspondre à l'objectif principal et à son mode de mise en œuvre. Il propose aussi une méthode qui permettrait cette mise en œuvre grâce au système juridique international actuel, dont le système de sécurité collective, le DCA et le droit international en matière de droits de la personne.

Faute de cohérence entre la mission et l'objectif, il y aura incertitude et définition erronée du climat de commandement éthique; la réussite de la mission sera assimilée à la prise de terrain ou à la destruction de forces ennemis, sans toutefois intégrer les impératifs politiques et stratégiques inhérents au recours à la force.

Or, qui dit mauvais climat éthique, dit permissivité. Un État qui amorce une mission doté d'une structure à ce point déficiente s'expose non seulement à l'attrition de ses forces

armées due aux pertes, mais aussi à l'anéantissement de l'humanité même que son intervention est censée protéger et faire respecter. En pareil cas, le mieux qu'on puisse espérer est « la cessation honorable des hostilités », expression toute faite qui désigne habituellement l'incapacité de réussir la mission.

Même lorsque les objectifs et les valeurs convergent, les moyens de réussir doivent s'inscrire dans le DCA, de façon élargie, et cadrer avec la conscience publique. Les moyens doivent être fonction des objectifs et doivent donc refléter les valeurs des intervenants, dans les limites d'un climat de commandement éthique en bonne et due forme.

Qu'ils se trouvent au pays ou à l'étranger, les citoyens qui portent l'uniforme sont investis d'une grande responsabilité : la confiance de leur gouvernement et de leurs concitoyens. Leurs valeurs, inculquées de manière à refléter celles de la société, doivent constituer leur première ligne de conduite et guider leur application des normes juridiques.

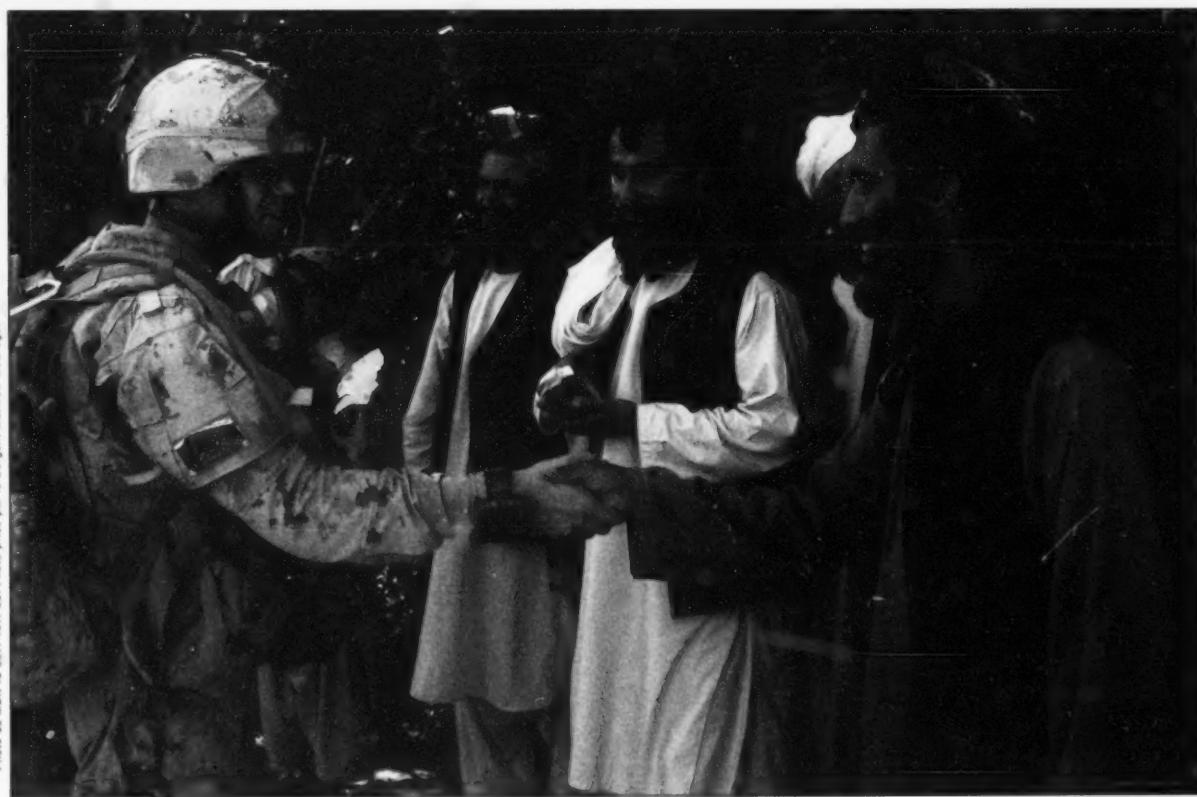


Photo du MDN IS 2011-101705 Photo prise par le Sergent Matthew McGregor

## NOTES

1. *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. 1985, chap. N-5, art. 14.
2. *Idem*, art. 18.
3. Même en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*, L.R.C. 1985, chap. 22 (4<sup>e</sup> supplément).
4. Voir A. English, *Le professionnalisme et les militaires – Passé, présent et futur : Une perspective canadienne*, étude préparée pour l'Institut de leadership des Forces canadiennes, mai 2002, consultée le 4 mars 2011 à : [http://www.cfc.forces.gc.ca/JCSPDL/Readings/21\\_f.pdf](http://www.cfc.forces.gc.ca/JCSPDL/Readings/21_f.pdf). Les idées défendues par Huntington, Jarowitz et Abramson y sont analysées à la lumière du développement historique des professions et de l'évolution des concepts sociologiques liés à la profession militaire.
5. *Servir avec honneur : la profession des armes au Canada*, Kingston (Ont.), Académie canadienne de la Défense, 2009, p. 10.
6. S. Fitch, « Military Professionalism, National Security and Democracy: Lessons from the Latin American Experience », *Pacific Focus*, vol. IV, n° 2 (automne 1989), p. 101.
7. *Servir avec honneur*, p. 34.
8. *Idem*.
9. *Loi sur la défense nationale*, note 1, art. 3.
10. *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, L.R.C. 2003, chap. 22, art. 12 et 13.
11. *Code de valeurs et de l'éthique de la fonction publique*. Voir <[http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_13307/index\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_13307/index_e.asp)>

pol/hrpubs/tb\_851/vec-cve-fra.asp». Consulté le 25 janvier 2011.

12. Les trois principes éthiques sont : respecter la dignité de toute personne, servir le Canada avant soi-même, et obéir à l'autorité légale et l'appuyer. Les six obligations morales sont l'intégrité, la loyauté, le courage, l'honnêteté, l'équité et la responsabilité. Voir <<http://www.dep-ped.forces.gc.ca/dep-ped/about-ausujet/stmt-enc-fra.aspx>>. Consulté le 25 janvier 2011.

13. P. Kasurak, « Civilization and the Military Ethos: Civil-military Relations in Canada », *Administration publique du Canada*, 25.1 (1982), p. 108.

14. *Idem*.

15. G. Huackabee, « The Politicizing of Military Law- Fruit of the Poisonous Tree », *Gonzalez Law Review* 45 (2009-2010), p. 611, tiré de Stephen M.R. Covey, *Le pouvoir de la confiance*, Paris, First Editions, 2008, p. 50-51.

16. Christianne Tipping, « Understanding the Military Covenant », *The RUSI Journal*, 153, 3 (2011), p. 12-15, p. 12.

17. *Idem*.

18. *Servir avec honneur*, p. 44.

19. Giampiero Giacomello, « In Harm's Way: Why and When a Modern Democracy Risks the Lives of Its Uniformed Citizens », *European Security*, 16, 2 (2007), p. 163-182.

20. H. McCartney, « The Military Covenant and the Civil-military Contract in Britain », *International Affairs* 86, 2 (2010), p. 411-428, p. 411.

21. *Idem*, p. 421, tiré de Hew Strachan, « Liberalism and conscription: 1789-1919 », Hew Strachan (dir.), *The British Army: Manpower and Society into the Twenty-first Century*, Londres, Frank Cass (2000), p. 13.

22. *Idem*, p. 414, tiré de Lawrence Freedman, *The Transformation of Strategic Affairs*, Abingdon, R.-U., Routledge (2006), p. 41.

23. *Idem*, p. 419.

24. *Idem*, tiré de Christopher Dandeker, « Recruiting the All-Volunteer Force: Continuity and Change in the British Army, 1963-2008 », Stuart A. Cohen (dir.), *The New Citizen Armies: Israel's Armed Forces in Comparative Perspective*, Londres, Routledge (avant publication, 2010).

26. Reed R. Bonadonna, « Doing Military Ethics with War Literature », *Journal of Military Ethics*, 7, 3 (2008), p. 231-242, p. 231.

27. Sara Mackmin, « Why Do Professional Soldiers Commit Acts of Personal Violence that Contravene the Law of Armed Conflict? », *Defence Studies*, 7, 1 (2007), p. 65-89, p. 66.

28. Martin L. Cook et Henrik Syse, « What Should We Mean by 'Military Ethics'? », *Journal of Military Ethics*, 9, 2 (2010), p. 119-122, p. 119.

29. Michael J. Broyde, « Battlefield Ethics in the Jewish Tradition », *American Society International Law Proceedings* 95, (2001), p. 82-99, p. 94 et 95. Comparaison entre la Bible et le Siphri, le plus ancien document de référence midraschique du droit juif.

30. *Idem*, p. 93.

31. Jeff McMahan, « The Ethics of Killing in War », *Ethics* 114 (2004), p. 693-733, p. 714.

32. T. Ruys, « Licence to Kill? State-Sponsored Assassination under International Law », *Military Law & War Review* 13 (2005), p. 1-50, p. 23.

33. Elizabeth Borgwartz, « When You State a Moral Principle, You Are Stuck With It », *Virginia Journal of International Law* 46 (2005-2006), p. 501-562, p. 517.

34. *La Charte de l'Atlantique*, le 14 août 1941.

35. Solon Solomon, « Targeted Killings and the Soldier's Right to Life », *International Law Student Association Journal of International & Comparative Law* (2007), p. 99-120, p. 105-106.

36. Borgwartz, note 33, p. 506.

37. McMahan, note 31, p. 695.

38. *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, le 16 décembre 1966, 999 R.T.N.U. 171, Can. R.T. 1976 n° 47, 6 I.L.M. 368, entré en vigueur le 23 mars 1976, accession par le Canada le 19 mai 1976, art. 6, plus précisément le parag. 6(2).

39. Solomon, note 37, p. 104.

40. *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, le 16 décembre 1966, 999 R.T.N.U. 171, Can. R.T. 1976 n° 47, 6 I.L.M. 368, art. 2.

41. « Reply of the Government of the United States of America to the Report of the Five UNHCR Special Rapporteurs on Detainees in Guantanamo Bay, Cuba », *International Legal Material* 45 (2006), p. 742-767, p. 743.

42. Voir Louis-Philippe F. Rouillard, « Misinterpreting the Prohibition of Torture under International Law: The Office of Legal Counsel Memorandum », *American University International Law Review*, 21, 1 (2005), p. 9-42.

43. Comité des droits de l'homme, *Observation générale n° 31* (2004), CCP/C/21/Rev.1/Add.13, parag. 10, et Cour internationale de Justice, *Consequences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, C.I.J., Recueil 2004 (le 9 juillet 2004).

44. Commission des droits de l'homme, *Situation des personnes détenues à Guantánamo Bay*, E/CN.4/2006/120, le 27 février 2006, soixante-deuxième session, points 10 et 11 de l'ordre du jour provisoire, p. 6, parag. 11.

45. *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*, L.C. 2000, chap. 24.

46. S. Mackmin, note 27, p. 81.

47. *Idem*.

48. *Idem*.

49. H.R. McMaster, « Remaining True to Our Values - Reflections on Military Ethics in Trying Times », *Journal of Military Ethics* 9, 3, (2010), p. 183-194, p. 187 et 188.

50. *Idem*, p. 187 et 188 : ignorance, incertitude, peur et traumatismes inhérents à la guerre.

51. *Idem*, p. 188.

52. Rouillard, note 44, chap. 13.

53. S. French, « Sergeant Davis's Stern Charge: The Obligation of Officers to Preserve the Humanity of Their Troops », *Journal of Military Ethics* 8, 2 (2009), p. 116-126, p. 118.

54. McMaster, note 52, p. 189.





Photo du MDN IS 2011-1041-05

## RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES FORCES DE SÉCURITÉ : APPROPRIATION LOCALE ET CAPITAL HUMAIN

par Tyler Wentzell

### Introduction

**L**es équipes de liaison et de mentorat opérationnel (ELMO) du Canada qui travaillent avec les Forces de sécurité nationales afghanes (FSNA) ont récemment attiré l'attention sur un élément clé des opérations de contre-insurrection : le développement des forces de sécurité du pays hôte. Désigné sous le nom de Renforcement des capacités des forces de sécurité (RCFS) au Canada et de Security Force Assistance (SFA) aux États-Unis, ce processus constitue la contribution majoritairement militaire au processus plus global de réforme du secteur de la sécurité (RSS). La doctrine de contre-insurrection des Forces canadiennes (FC) met l'accent sur l'utilité de mettre en place des forces de sécurité dans les pays hôtes et de travailler de concert avec ces forces. Cette collaboration comporte de multiples avantages : les forces locales nous aident à comprendre la culture locale; elles légitiment nos opérations auprès de la population et, finalement, elles jouent un rôle essentiel dans la mise en place de solutions locales durables, permettant ainsi à nos forces de se retirer<sup>1</sup>. Ces forces de sécurité locales ne constituent toutefois pas une panacée. Autant des forces de sécurité locales efficaces peuvent être d'un grand secours pour les opérations de contre-insurrection, autant elles peuvent être nuisibles si elles sont inaptes ou corrompues ou font preuve de cruauté. L'ampleur des

conseils et de l'orientation nécessaires variera selon l'état des forces locales, comme l'a bien démontré le cas de l'Afghanistan. Après des décennies de conflit, ce pays ne disposait plus du capital humain nécessaire pour constituer des services de police et une armée professionnels, si bien qu'il ne s'agissait pas tant de réformer le secteur de la sécurité que de créer de toutes pièces une organisation de sécurité. Si le capital humain requis fait défaut, les pays qui interviennent sont obligés de combler le vide, ce qui contrevient à un autre élément clé de la RSS : l'appropriation locale. Le principe énoncé dans le présent article est que le modèle opérationnel le plus approprié pour le développement de forces de sécurité locales

*Le Capitaine Tyler Wentzell, un officier d'infanterie, a récemment terminé une maîtrise ès arts en études sur la conduite de la guerre au Collège militaire royal du Canada (CMRC). Il a participé en 2008 à une mission en Afghanistan en tant que mentor de compagnie pour l'Armée nationale afghane (ANA), ce qui lui a permis d'une part, de remplir des fonctions de mentorat et de formation auprès de l'ANA dans le cadre d'opérations indépendantes, et, d'autre part, de faciliter les opérations en partenariat des forces canadiennes, américaines, portugaises et britanniques. De 2009 à 2011, il a occupé le poste de commandant adjoint au Centre d'excellence du renforcement des capacités de la force de sécurité du Centre canadien d'entraînement aux manœuvres. Il poursuit actuellement des études en droit à l'Université de Toronto et est membre des 48th Highlanders of Canada.*

dépend de l'interaction entre capital humain et appropriation locale, comme illustré à la figure 1.1. Certes, en raison des particularités des cultures et des traditions locales, chaque situation est unique, mais ces deux facteurs clés – capital humain et appropriation locale – constituent un outil utile qui permet de choisir le modèle le plus approprié parmi les modèles offerts pour le développement de forces de sécurité du pays hôte que ce soit dans le cadre d'opérations humanitaires, de maintien de la paix, de contre-insurrection ou de haute intensité.

### Appropriation locale et capital humain

Les personnes qui font la promotion de la RSS accordent une place déterminante au concept d'« appropriation locale ». Selon un auteur, « le principe d'appropriation locale de la RSS signifie que la réforme des politiques, des institutions et des activités de sécurité dans un pays donné doit être conçue, gérée et mise en œuvre par des acteurs locaux et non par des acteurs étrangers<sup>2</sup> ». Le *Manuel sur la réforme des systèmes de sécurité* du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) – le plus important document sur le sujet – identifie quatre objectifs pour la RSS : appropriation locale, gouvernance démocratique, fourniture des services, gestion et durabilité<sup>3</sup>. Si nous acceptons le principe que toute intervention militaire à l'étranger doit, tôt ou tard, prendre fin, l'appropriation locale devient un objectif évident et un facteur essentiel à la réussite d'une opération. Toutes les actions militaires – et plus particulièrement celles qui sont directement liées au développement des principales forces de sécurité du pays hôte – devraient soutenir cet objectif. Néanmoins, bien que les activités de RSS ne devraient idéalement être entreprises que sous l'*initiative* du pays hôte et avec son *consentement*, il en est souvent autrement dans la réalité. Premièrement, il est possible, comme cela a été le cas en Afghanistan, qu'une invasion serve de catalyseur aux activités de RSS. Le principe d'appropriation locale se complique lorsque la RSS sert également à réaliser des programmes dictés par les donateurs. Deuxièmement, le Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées demande avec raison : « Quels agents locaux ? » L'élite dirigeante peut s'opposer aux réformes, car elle n'agit pas dans les meilleurs intérêts de la population ou en accord avec les valeurs des pays intervenants<sup>4</sup>. Enfin, il n'est pas toujours à la portée du pays hôte, en raison du manque de capital humain, de mettre de l'avant les réformes nécessaires pour atteindre des conditions de sécurité appropriées et durables.

Le capital humain consiste en la somme des compétences, des connaissances et des habiletés d'une organisation, quelle qu'elle soit<sup>5</sup>. Ultimement, ce sont les membres de l'organisation – dans le cas présent, du pays hôte – qui possèdent ces compétences. Comme tel, le capital humain diffère des autres formes de capital, en ce sens qu'il peut être non seulement détruit, mais aussi déplacé en raison des émigrations massives qui résultent souvent des conflits violents. Le secteur de la sécurité a besoin d'un énorme capital humain. Ce capital humain doit comprendre des fonctionnaires pour

diriger les ministères, des juges et des avocats pour maintenir l'appareil judiciaire, mais aussi – et c'est ce qui revêt la plus grande importance pour le moment – des soldats et des policiers qui détiennent les compétences pour exercer le monopole de l'État sur la violence, pour assurer la primauté du droit et pour protéger à la fois l'État et le peuple. Dans le cas de l'Afghanistan, le capital humain requis pour constituer un secteur de la sécurité efficace avait été complètement détruit par l'invasion soviétique et la guerre civile qui y a fait suite. La présence d'une force policière afghane qui fait respecter la primauté du droit n'était plus qu'un lointain souvenir et, malgré les combats perpétuels, les compétences en planification dont doit faire preuve toute armée moderne et professionnelle s'étaient elles aussi évanouies. Il a donc fallu soumettre le secteur de la sécurité afghane à une réforme en profondeur. Il ne serait pas nécessaire de recourir à des interventions aussi draconiennes dans les pays où le secteur de la sécurité dispose d'un capital humain plus important. Il est crucial d'éviter le piège de l'« effet miroir » lorsqu'on développe du capital humain. Certes, les pays donateurs ont une expertise à offrir, mais le pays hôte peut avoir besoin d'une infrastructure de sécurité et, de là, d'un capital humain, fort différents de ceux proposés par les pays donateurs. L'accroissement du capital humain au sein des principales forces de sécurité du pays hôte favorisera une plus grande appropriation locale, ce qui se traduira dans le modèle de développement des forces choisis.

Il existe cinq modèles de développement des forces qui reposent sur la relation entre le capital humain et l'appropriation locale : leadership, apprentissage, partenariat, mentorat, soutien technique et formation. Bien qu'il ne s'agisse pas de termes tirés de la doctrine, chacun de ces termes fait référence à une méthode historiquement éprouvée de développement des forces de sécurité. Ces cinq modèles sont présentés comme un spectre (fig. 1.1) pour montrer qu'à mesure que le capital humain augmente grâce à la formation, à l'expérience et à l'éducation, l'appropriation locale augmente également au fur et à mesure que la participation du pays donneur à la réforme diminue. Toutefois, de nombreux autres facteurs jouent également un rôle. Par le passé, les modèles sélectionnés étaient avant tout un reflet de ces autres facteurs. Nous faisons allusion notamment aux facteurs suivants : degré de conformité au sein du pays hôte; appui reçu par les pays donateurs dans leurs pays respectifs; nature de l'ennemi et ses capacités de régénération; présence et puissance des forces des pays donateurs dans le théâtre. Néanmoins, toutes choses étant égales par ailleurs, un développement « idéal » des forces de sécurité consisterait en une transition harmonieuse d'un modèle à un autre de manière à permettre une augmentation de l'appropriation locale à mesure que le capital humain s'accroît. Une telle transition favoriserait une appro-

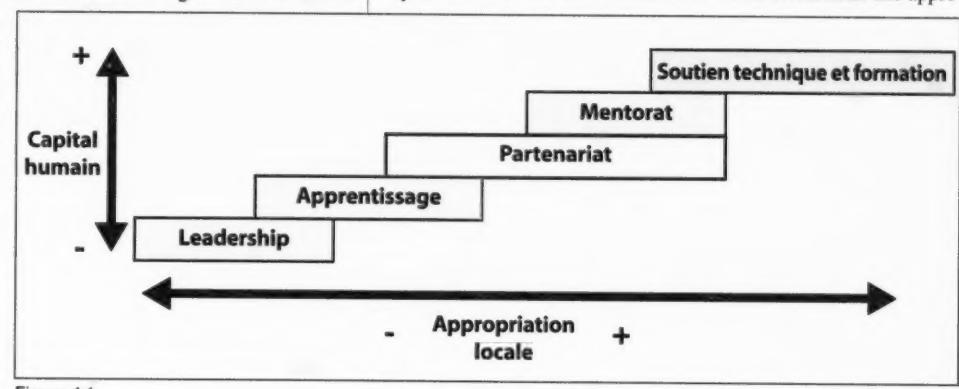


Figure 1.1

priation locale maximale tout en diminuant les risques que le pays hôte ne développe une dépendance envers les pays donateurs. La transition entre les modèles reflète ce changement. Toutefois, un problème demeure : il est en effet *difficile*, voire *impossible*, de quantifier le capital humain et l'appropriation locale. Une telle évaluation ne peut être que subjective et différera selon les caractéristiques particulières de chaque théâtre des opérations. Les cinq modèles proposés, accompagnés d'exemples historiques, sont présentés dans les sections ci-dessous.

### Leadership

Les puissances européennes des 18<sup>e</sup> et 19<sup>e</sup> siècles ont été contraintes, en raison des circonstances, d'acquérir beaucoup d'expertise dans le développement de forces de sécurité indigènes. En effet, elles ne pouvaient tout simplement pas envoyer leurs propres soldats à l'étranger, soit parce qu'elles n'avaient pas suffisamment de soldats à leur disposition, soit parce que la loi le leur interdisait. La constitution des Pays-Bas, par exemple, interdit d'affecter des conscrits à l'étranger. Il était beaucoup plus facile de recruter des soldats dans les colonies et de les former auprès d'Européens. Cette solution avait l'avantage non seulement de nécessiter moins d'efforts, mais aussi d'exercer un meilleur contrôle sur les opérations des forces indigènes et sur leur conduite générale. Il était alors monnaie courante de croire en la supériorité raciale des *colonisateurs* sur les *colonisés*, et, de là, en l'incapacité des populations locales à assumer une telle responsabilité. Tous les pays ne faisaient toutefois pas preuve de la même arrogance. Les Français, par exemple, ne cherchaient jamais à « européaniser » leurs soldats coloniaux et adoptaient les traditions et l'habillement de leurs colonies africaines<sup>8</sup>, mais généralement les forces locales étaient maintenues en subordination. La mise en place dans les colonies de forces plus ou moins « européanisées » avait comme principal objectif de maintenir un contrôle à long terme sur les colonies et non de développer la capacité de ces forces à planifier et à mener des opérations de manière indépendante.

Nous examinerons d'abord le modèle du leadership : le pays donneur tire parti de la main-d'œuvre locale pour constituer les forces locales, mais celles-ci sont commandées et contrôlées par des effectifs du pays donneur. Un tel modèle permet aux forces de sécurité locales de se développer et de devenir de plus en plus efficaces à maints égards, mais ne leur permet pas de développer des capacités de leadership et de planification qui favoriseraient leur autonomie. Le concept d'appropriation locale est totalement absent de ce modèle, même au niveau tactique. Il existe de bons exemples de ce modèle, que ce soit dans des organisations permanentes – comme les *Schutztruppen* allemandes, l'Armée britannique indienne et le King African Rifles – ou dans des créations temporaires, comme « l'Armée toujours victorieuse » formée par les Européens et les Américains et qui a combattu en Chine pendant les années 1860. Dans l'Armée britannique indienne, certains « autochtones » pouvaient obtenir le grade d'officier commissionné du vice-roi (VCO ou Viceroy's Commissioned Officer), mais devaient se contenter d'un simple rôle de liaison. Le corps des officiers de l'Armée indienne est demeuré majoritairement formé de soldats britanniques jusqu'en 1946, et ce, malgré quelques réformes modérées, comme l'envoi chaque année

de dix militaires indiens à l'Académie militaire royale Sandhurst à partir de 1918 et l'ouverture de l'Académie militaire indienne en 1932<sup>9</sup>. De la même manière, tous les officiers des régiments gurkhas, qui faisaient partie de l'Armée britannique, étaient exclusivement originaires de la Grande-Bretagne ou du Commonwealth<sup>10</sup>. Dans les *Schutztruppen* allemandes, le leadership européen s'enracinait encore plus profondément, chaque compagnie comptant des officiers allemands mais aussi deux militaires du rang allemands<sup>9</sup>. Les puissances européennes ont utilisé ces armées coloniales, parfois jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale, pour réprimer efficacement les soulèvements locaux, mais aussi pour les aider à étendre leurs empires respectifs et à défendre la patrie européenne.

Bien que le modèle du leadership soit très efficace et pertinent, il n'en comporte pas moins d'importantes lacunes. Ce modèle peut être très utile lorsque le capital humain au sein d'un secteur de sécurité est extrêmement faible. Mais ce modèle n'investit pas dans le développement de compétences de base chez les soldats indigènes, et ne peut donc donner lieu à la création d'un capital humain qui permette le développement de forces de sécurité indigènes et durables. Les forces créées en vertu d'un tel modèle seront mal préparées à assurer leur propre sécurité, à moins qu'elles n'évoluent vers les autres modèles. Prenons par exemple le cas de l'Ouganda où cette évolution ne s'est pas produite. En 1962, le King's African Rifles ne comptait que deux officiers ougandais. L'un de ces deux officiers était Idi Amin, quasiment analphabète et déjà accusé de violations des droits de la personne au Kenya<sup>10</sup>. Lorsque l'Ouganda a perdu abruptement les compétences et l'expertise des officiers britanniques, elle ne disposait pas du capital humain requis pour compenser cette perte. Ce manque de capital humain et, de là, de concurrence pour les postes de leadership, a contribué sans contredit à l'ascension au pouvoir vertigineuse d'Amin. Une RSS est impossible sans un développement progressif de capital humain en vue de favoriser l'autonomie locale.

Ceci nous amène au deuxième modèle : l'apprentissage.



Assermentation de l'ancien dictateur ougandais Idi Amin, 1971.

Reuters/BTR/RY par Reuters TV

### Apprentissage

Le modèle de l'apprentissage s'apparente à celui du leadership à bien des égards. Ici encore, le pays hôte fournit la majorité de

la main-d'œuvre des forces alors que le pays donneur en assure le leadership. Toutefois, dans le modèle de l'apprentissage, la nation intervenante cherche à développer et à former le leadership local, de manière à pouvoir lui céder le contrôle lorsque les conditions de sécurité et le capital humain au sein des forces le permettront. L'état final souhaité est la stabilité, et non pas nécessairement le contrôle. On voit très bien comment le modèle du leadership et celui de l'apprentissage se chevauchent et comment une transition est possible d'un modèle à l'autre. Parmi les meilleurs exemples du modèle de l'apprentissage figurent sans contredit les interventions du Corps des Marines des États-Unis (USMC ou United States Marine Corps) lors de la mise en application du « corollaire Roosevelt » ou du « corollaire de la doctrine de Monroe » partout en Amérique centrale. Après leur débarquement, les Marines ont créé une organisation paramilitaire, désignée sous le nom de force constabulaire, et ont nommé des officiers du Corps des Marines aux postes de leadership. Pendant la poursuite d'Augusto César Sandino au Nicaragua, 93 officiers du Corps des Marines commandaient 1 136 soldats nicaraguayens<sup>11</sup>. Ce modèle a été utilisé au Panama, au Nicaragua, en Haïti et en République dominicaine, parfois plus d'une fois dans un même pays. L'efficacité du modèle constabulaire a donné lieu au *Small Wars Manual*, ouvrage publié en 1940 par le Corps des Marines des États-Unis et toujours d'actualité.

Dans cet ouvrage, on consacre une section complète au modèle constabulaire. On y affirme que dès que le gouvernement des États-Unis intervient dans un pays étranger, il assume la responsabilité d'en protéger les citoyens et les biens, ce qui l'oblige à remplir les fonctions de sécurité habituellement dévolues aux corps policiers et aux organisations militaires, qui ont probablement disparu. Ces mesures sont toutefois temporaires. La création d'une force constabulaire est l'une des fonctions les plus importantes d'une intervention<sup>12</sup>. La force constabulaire sera formée d'officiers du Corps des Marines ou d'officiers de la Marine ou de sous-officiers supérieurs jusqu'à ce que la situation dans le pays se calme et que les membres de la force constabulaire issus du pays hôte maîtrisent leurs fonctions; les officiers américains pourront alors se retirer et céder leur place à des officiers indigènes<sup>13</sup>. Le modèle constabulaire représente certainement une option intéressante pour assurer la stabilité à court terme et un renforcement des capacités à moyen terme, surtout dans les pays hôtes qui n'ont jamais eu de forces de sécurité permanentes ou dont les forces de sécurité sont dirigées de manière inacceptable selon les critères du pays intervenant. Le pays donneur exerce un important contrôle sur la sélection et la formation des leaders des forces, ce qui permet probablement d'éviter des questions importantes comme l'institutionnalisation de la méritocratie et l'éradication de la corruption et du népotisme. Ce modèle n'en comporte pas moins d'importants désavantages, notamment la possibilité que le développement du leadership militaire local ne soit retardé, que les forces de sécurité soient perçues comme de simples « marionnettes » du pays donneur et que l'opinion publique considère ces mesures comme « impérialistes ».

Les trois derniers modèles – partenariat, mentorat, soutien technique et formation – sont devenus prédominants depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, probablement en raison du ressentiment provoqué dans la population locale par des mesures considérées comme

impérialistes, ainsi qu'en raison des besoins de coalition et de guerre par procuration générés par la guerre froide. Après la Deuxième Guerre mondiale, les États-Unis ont mis sur pied des groupes de soutien militaire (Military Assistance Groups ou MAG) et des groupes consultatifs de soutien militaire (Military Advisory and Assistance Groups ou MAAG) en Grèce, aux Philippines, à Taïwan, en Iran, au Japon et en Corée afin de renforcer leurs secteurs de sécurité. De plus, la défense intérieure à l'étranger est devenue l'une des six tâches essentielles des forces spéciales de l'armée américaine (US Army Special Forces)<sup>14</sup>, une unité dont la tâche consiste exclusivement à développer les forces de sécurité du pays hôte. L'Union soviétique poursuivait des projets similaires dans sa zone d'influence. En fait, jusqu'à la présidence de Mikhaïl Gorbatchev, les conseillers et les formateurs soviétiques participaient activement au développement de forces de sécurité en Syrie, en Éthiopie, au Sud Yémen et en Afghanistan<sup>15</sup>, alors que leurs alliés accomplissaient des missions similaires ailleurs, comme lors de l'invasion du Cambodge par le Vietnam ou de l'intervention de Cuba pendant les crises qui ont secoué l'Angola et le Mozambique. En septembre 1965, l'Union soviétique avait posté plus de 1 500 conseillers au Nord-Vietnam et avait entraîné plus de 2 600 Nord-Vietnamiens en URSS pour répondre à la présence accrue des Américains dans le Sud-Est asiatique<sup>16</sup>. Peu importe où éclatait un conflit pendant la guerre froide, il était presque certain que des conseillers américains et soviétiques étaient sur place et, le plus souvent, de manière indépendante.

## Partenariat

Nous discuterons maintenant du modèle du partenariat, qui réfère à un concept plus flou que les autres modèles. Dans la doctrine américaine, on désigne sous le nom d'« unité de partenariat » une unité qui partage, en partie ou en totalité, une zone d'opérations avec les forces de sécurité du pays hôte<sup>17</sup>. Le concept de « partenariat » a récemment gagné en popularité en Afghanistan et en Iraq. Ce concept a l'avantage de faire appel à une forme de synergie attrayante et d'être conforme à l'esprit de la doctrine de contre-insurrection actuelle. Dans une directive récente, le Général David Petraeus, commandant de la FIAS, affirmait que le partenariat était un aspect indispensable de la stratégie de contre-insurrection ainsi qu'un élément essentiel du transfert de la



Général David Petraeus

Reuters/RTR2PAZ photo prise par Ahmad Masood



Des conseillers de la US Army montrent aux troupes sud-vietnamiennes comment monter à bord d'un hélicoptère CH21, 1962.

responsabilité de la sécurité aux Forces de sécurité nationales afghanes (FSNA)<sup>18</sup>. Cependant, il serait difficile d'envisager un véritable partenariat où deux groupes « partagent tout ». En fait, l'unité du commandement n'est possible que si la responsabilité pour toutes les décisions incombe ultimement à un seul commandant. Il est sans doute possible que plusieurs personnes collaborent à la prise de décision, mais le processus dépend alors avant tout des personnalités en cause et de leurs relations mutuelles, ce qui explique pourquoi il est habituellement impossible d'établir un véritable partenariat. Toutefois, le recours à divers degrés de partenariat n'en demeure pas moins un outil valable pour le développement des forces de sécurité. À bien des égards, le partenariat consiste en une relation de pseudo-commandement entre deux forces.

On peut faire appel au partenariat à divers niveaux, et ce modèle demeure approprié pour les forces de sécurité de pays hôtes qui disposent de divers niveaux de capital humain. Ceci explique pourquoi ce modèle occupe un espace aussi long dans la fig. 1.1. Le partenariat peut être approprié pour une force indigène qui dispose d'un capital humain extrêmement faible. L'établissement d'un partenariat avec des forces similaires, mais plus développées, permet aux forces locales d'avoir accès à plus de formateurs ainsi qu'à la capacité d'appui-feu, au soutien du renseignement et au soutien logistique de leur unité de partenariat. Les forces locales obtiennent ainsi un soutien beaucoup plus important que celui que pourrait leur fournir une petite équipe de mentorat intégrée. Par contre, dans le cas de forces de sécurité plus développées, un soutien aussi important n'est peut-être pas nécessaire. Les responsabilités liées à la planification et au renseignement pourront alors être partagées, tandis que l'appui-feu et le soutien logistique proviendront de deux chaînes distinctes parallèles.

Un des exemples les plus remarquables de partenariat est sans nul doute le programme d'action combinée (Combined Action Program ou CAP) du Corps des Marines des États-Unis pendant la guerre du Vietnam. Ce programme consistait à intégrer un escadron de Marines dans un groupe, de la taille d'un peloton, de l'armée populaire vietnamienne, formée de soldats recrutés sur place et peu entraînés. Au début, seuls les Marines dont la personnalité convenait au « partage total » ont été retenus pour participer à cette mission. Les Marines devaient en effet tout partager avec les soldats vietnamiens : tous vivaient ensemble, tous travaillaient ensemble et tous combattaient ensemble. Bien que les Marines qui participaient à ce programme aient subi des pertes plus élevées statistiquement, ils étaient aussi plus nombreux à demander que leur mission soit prolongée<sup>19</sup>. Ce programme a été une véritable réussite et a permis aux soldats de créer des liens formidables entre eux et avec la population. D'après divers témoignages, ce programme a aussi été un succès dans la mesure où il a permis au gouvernement de renforcer sa mainmise dans les régions où ce programme était implanté et à l'armée populaire d'améliorer les compétences de ses soldats<sup>20</sup>. Bien qu'il soit principalement connu sous cette forme, ce programme d'action combinée est passé progressivement, de 1968 à 1970, d'un modèle « sédentaire » à un modèle « nomade », où les escadrons USMC se déplaçaient entre deux ou plusieurs villages et unités d'armée populaire. Dans ce cas précis, la transition du « sédentarisme » au « nomadisme » a été rendue nécessaire en raison de la réduction des ressources disponibles. Il serait toutefois possible d'envisager de recourir à l'avenir à une telle transition pour s'adapter au développement des capacités de l'unité des forces de sécurité du pays hôte.

mais

#### Mentorat

Il serait étonnant que le développement des forces de sécurité du pays hôte partenaire soit l'unique tâche attribuée à une unité. Les campagnes modernes de contre-insurrection se distinguent par leurs multiples lignes d'opérations parallèles, si bien que les commandants peuvent se retrouver dans la situation délicate de devoir jongler avec la multitude de responsabilités urgentes qu'on leur a confiées, alors même qu'ils doivent s'efforcer d'accomplir leur tâche permanente à long terme, soit le développement de l'unité des forces de sécurité du pays hôte à laquelle ils sont jumelés. Réussir à maintenir ce fragile équilibre est un véritable exploit. Il s'est révélé bénéfique que les unités en partenariat mettent sur pied des unités consacrées exclusivement au mentorat ou permettent aux équipes de mentorat de relever d'un commandement distinct. Ces équipes ont connu un franc succès, qu'il s'agisse des équipes de liaison et de mentorat opérationnel (ELMO) de l'OTAN ou des équipes d'instruction intégrée (EII) américaines en Afghanistan ou des diverses équipes de transition en Irak.

Les mentors ou les conseillers mènent des opérations avec l'unité des forces de sécurité du pays hôte qui leur a été assignée<sup>21</sup>. Dans le mentorat, il n'y a pas de relation de commandement : la crédibilité, le respect mutuel et des relations personnelles positives servent à mesurer les progrès accomplis<sup>22</sup>. Lorsqu'on parle de mentorat, on fait habituellement référence à des équipes intégrées de formateurs spécialisés qui possèdent l'expérience et les compétences nécessaires pour développer le capital humain de l'organisation tout en menant des opérations. Le mentorat représente un fardeau moins lourd pour la main-d'œuvre que le partenariat, en raison de la petite dimension d'une équipe de mentorat typique. Le recours à un tel modèle permet aussi de diminuer



Lawrence d'Arabie, 1928.

le risque de dépendance de l'unité du pays hôte envers l'aide étrangère. La dépendance envers certains éléments habilitants modernes fournis par le pays donateur demeure toutefois un réel danger, notamment si ces éléments ne sont pas mis au point par les forces de sécurité du pays hôte. L'un des plus célèbres exemples de mentorat, corruption et bluff mis à part, est le cas de T. E. Lawrence (Lawrence d'Arabie). Il existe d'autres exemples moins romantiques, mais probablement plus faciles à mettre en application.

Les conflits en Corée et au Vietnam sont des exemples du modèle de mentorat. En Corée du Sud, les États-Unis ont créé le groupe consultatif militaire de la République de Corée (KMAG) pour développer la capacité de l'Armée de la République de Corée (ROKA). Le KMAG fournissait des mentors qui ont d'abord aidé leurs homologues de la ROKA à développer une capacité de défense intérieure et qui ont participé aux opérations de combat de la ROKA contre les guérillas. Toutefois, après l'invasion de la Corée du Sud par la Corée du Nord en juin 1950, on a ordonné aux mentors de se retirer. Tous n'ont cependant pas obéi. En raison des événements ultérieurs, un nouveau mandat a été attribué de sorte que les formateurs ont pu jouer le rôle de mentors dans le conflit traditionnel. Le KMAG a rempli ses fonctions de mentorat et de liaison pendant toute la durée de la guerre et a maintenu sa politique de « conseiller-et-aider-sans-commander », même pendant les périodes les plus sombres<sup>23</sup>.

La ROKA a continué à se développer en faisant appel à un savant mélange de méthodes. Rappelons que les États-Unis auraient l'ensemble du leadership de cette guerre. Avec l'autorisation de la Corée du Sud, les militaires américains ont pris le commandement de l'effort de guerre et sont toujours responsables du commandement de la ROKA depuis, la passation des pouvoirs étant prévue en 2012. Dès sa mise sur pied en juillet 1951, le commandement d'entraînement tactique des États-Unis (Field Training

Command) a commencé à former, en rotation, les unités de la ROKA dans des camps d'entraînement destinés aux individus comme aux bataillons<sup>24</sup>. De plus, on a eu recours à 30 000, voire 40 000, soldats de la ROKA pour prêter main-forte aux forces américaines, soit en les intégrant individuellement dans les unités de soldats américains, soit en les regroupant en pelotons distincts dirigés par les Américains. Les soldats de la ROKA étaient en général aussi peu expérimentés que des recrues, mais avec le temps, leur collaboration s'est avérée précieuse, notamment dans des tâches de sécurité, de reconnaissance ainsi que pour les tâches générales<sup>25</sup>. Cette contribution a été peu soulignée par les historiens de la guerre, et ce, bien que la ROKA, et par extension leurs mentors du KMAG, ait participé à des combats d'une grande intensité. Le mentorat a partagé le destin tragique de cette guerre : tous deux ont sombrés dans l'oubli.

La guerre du Vietnam est un autre exemple de mentorat, puisque la mission des Américains dans ce pays a commencé et s'est terminée avec des équipes de formateurs et de mentors. Les efforts de mentorat, tangibles au début du conflit par la présence des forces spéciales de l'armée américaine, se sont peu à peu marginalisés après que la guerre ait pris une tangente plus « traditionnelle » en 1965. Les opérations de mentorat sont revenues à l'avant-scène en 1968 lorsque le Général Creighton Abrams a mis de l'avant sa politique « one war » (une guerre) et a demandé que les forces armées de la République du Vietnam (RVNAF) soient mieux formées et intégrées aux unités américaines. En 1969, Richard Nixon, le président nouvellement élu des États-Unis, met en place sa politique de « vietnamisation » dont l'objectif est de remettre la guerre entre les mains des Vietnamiens<sup>26</sup>. Les relations entre les militaires américains et les RVNAF ont changé fréquemment au cours de la guerre, et bien qu'à l'issue de ce conflit il était devenu de bon ton de critiquer sévèrement l'effort de mentorat, il ne faut pas oublier les éléments positifs de cet effort, notamment la mise sur pied du programme d'action combinée susmentionné des USMC et la création par les forces spéciales de l'armée américaine de maquis, connus sous le nom de Civilian Irregular Defense Group (CIDG). De plus, plusieurs des unités d'élite de l'Armée de la République du Vietnam (ARVN) ont combattu étonnamment bien pendant l'offensive du Têt en 1968<sup>27</sup>. Toutefois, de graves divisions ont nui au développement des RVNAF. Avec l'évolution de la guerre et l'introduction des forces de combat américaines, les unités des RVNAF ont assumé de plus en plus de simples tâches de pacification alors que les unités américaines menaient les opérations de combat. L'armée américaine n'a pas pris officiellement le commandement de l'effort de guerre au Vietnam, contrairement à ce qui s'était passé en Corée. De plus, l'intégration entre les unités des RVNAF et les unités américaines est toujours demeurée limitée. Avant que le concept de « one war » soit mis de l'avant, on livrait plusieurs combats distincts<sup>28</sup>. L'échec de l'Opération Lam Son 719, l'invasion au Laos en 1971, a mis en évidence les effets de cette négligence. Ni les mentors américains ni les unités de combat américaines ne pouvaient accompagner les RVNAF, et cette opération a permis de démontrer que les RVNAF étaient devenues dépendantes de leurs homologues américains. Cette opération était un cruel avant-goût des événements à venir.

Le modèle du mentorat comporte des forces et des faiblesses. Comme les mentors travaillent seuls, ils ont moins d'influence sur leurs homologues. Dans le modèle du mentorat, les traits de personnalité – qui ont toujours une importance cruciale lorsqu'on travaille avec les forces de sécurité du pays hôte – revêtent encore plus d'importance. De plus, il semble que lorsque le capital humain des forces de sécurité du pays hôte est faible, le mentorat est com-



VA200194 Collection du photographe Douglas Pike, Vietnam Center and Archives, Texas Tech University

Gia Dinh, Vietnam. Un commandant de compagnie de l'ARVN, accompagné d'un conseiller américain (à droite), livre un assaut sur un entrepôt de riz occupé par des soldats nord-vietnamiens.

plémentaire au partenariat. En Corée, les unités américaines et les unités ROKA partageaient des tâches communes, ce qui était rarement le cas au Vietnam. Même en l'absence d'un partenariat officiel, le seul fait que les forces de sécurité du pays hôte puissent travailler de concert avec les forces du pays intervenant fournit aux forces indigènes un exemple à suivre et un soutien sur lequel s'appuyer, permettant ainsi aux mentors de se concentrer sur leurs tâches. En Corée, l'unité du commandement était favorisée par la présence d'un seul commandant : les deux armées fonctionnaient comme une seule entité. Autre fait important illustré par les exemples ci-dessus : le mentorat peut être utilisé à tous les niveaux. Le mentorat était offert au niveau du régiment dans le cas des ROKA, alors qu'il l'est actuellement au niveau de la compagnie ou du bataillon dans le cas de l'Armée nationale afghane<sup>30</sup>. Dans le cas du Vietnam, le nombre de mentors au sein de l'ARVN augmentait ou diminuait en fonction des événements de la guerre. Idéalement, ce nombre ne doit pas être déterminé par les contraintes en matière d'effectifs, mais doit être établi en fonction de la volonté d'augmenter graduellement l'appropriation locale à mesure que le capital humain se développe au sein des forces. Le nombre de mentors dans les unités devrait diminuer à mesure que les forces de sécurité du pays hôte deviennent plus compétentes.

#### Soutien technique et formation

Il ne sera pas toujours nécessaire de s'engager dans des opérations de combat pour aider au développement des forces de sécurité du pays hôte. En fait, cela sera rarement le cas. Ce qui nous amène au cinquième et dernier modèle : soutien technique et formation. Ce modèle est le plus efficace lorsqu'il est utilisé quand les forces de sécurité du pays hôte disposent d'un capital humain élevé – l'essentiel du travail consistant alors à perfectionner leurs compétences – ou lorsqu'il est préférable d'avoir recours à une intervention peu coûteuse et peu risquée. Dans la plupart des missions de soutien technique et de formation, ce sont des équipes d'experts, voire des experts individuels, qui forment ou entraînent les forces de sécurité du pays hôte. Ces formations ou entraînements sont donnés dans des régions sécurisées dont les coordonnées et caractéristiques seront déterminées selon la présence ou l'absence de conflit ou l'intensité du conflit. En général, les missions de formation sont

relativement peu coûteuses et peu risquées, d'où leur intérêt lorsqu'il s'agit de consolider la sécurité dans une région donnée. Bien que les formateurs puissent parfois « sortir du périmètre de sécurité », leur rôle principal n'est pas la conduite des *opérations* – bien qu'ils puissent contribuer à leur planification – mais la prestation de la *formation*<sup>30</sup>. Certes, les coûts peu élevés et les faibles risques associés à ce modèle le rendent intéressant, mais ce modèle comporte aussi plusieurs limites qui ont été mises en évidence lorsque les Américains ont donné de la formation en El Salvador pendant l'insurrection des années 1980.

C'est en grande partie parce que l'opinion publique craignait qu'il ne s'agisse d'un « autre Vietnam » que les formateurs américains se sont contentés de jouer uniquement un rôle de soutien technique et de formation en El Salvador<sup>31</sup>. De plus, comme le capital humain y était élevé, les forces de sécurité locales étaient apparemment en mesure d'assumer un haut degré d'appropriation locale. Les Forces armées d'El Salvador (FAES) étaient reconnues depuis longtemps comme une armée permanente et comme un corps des officiers en général professionnel. Cependant, elles

étaient aussi réputées pour leurs violations des droits de la personne et leur contrôle du gouvernement central, failles importantes qui demandaient à être corrigées. Le Groupe consultatif militaire américain (MILGP) avait pour tâche d'offrir du soutien technique et de la formation aux FAES à l'intérieur de camps protégés. En raison de cette contrainte, un grand nombre de militaires salvadoriens devaient suivre leur formation soit aux États-Unis, soit à l'École des Amériques à Panama, soit au Centre d'instruction militaire régional au Honduras. Le MILGP pouvait, dans le cadre de ces formations, améliorer les compétences des FAES en tant que forces armées et rediriger leurs actions vers la conduite d'opérations de contre-insurrection<sup>32</sup>. La corruption et le népotisme, ainsi que les nombreuses violations aux droits de la personne, sont toutefois demeurés monnaie courante. En 1981, les FAES, ou leurs escadrons de la mort, avaient commis plus de 10 000 meurtres politiques. En 1990, le nombre d'assassinats politiques n'était plus que de 108, diminution largement attribuable aux formateurs américains<sup>33</sup>. Les « escadrons de la mort » enlevaient toute légitimité aux FAES, même aux yeux de leur propre peuple, et ont érodé l'appui de la population américaine pour cette mission. Il est évident qu'on aurait pu enrayer cette situation plus tôt, si les conseillers américains avaient pu encadrer leurs homologues des FAES au cours des opérations. Bien que les FAES disposaient d'un capital humain élevé, elles ne faisaient pas preuve de suffisamment de professionnalisme pour mettre en œuvre la primauté du droit et pour mettre en application, de manière éthique, le monopole du gouvernement sur la violence. Si on prend en considération les objectifs poursuivis par l'intervention américaine, les FAES ne disposaient pas du capital humain requis pour le niveau d'appropriation locale qui leur a été accordé.

#### Conclusion

Les cinq modèles présentés dans le présent article ne s'excluent pas mutuellement. Il faut savoir faire preuve de beaucoup de souplesse lorsque les situations évoluent. On peut utiliser plus d'un modèle à la fois et à différents niveaux selon les compétences des forces de sécurité du pays hôte. Revenons à l'exemple de la Corée : la ROKA a été mise sur pied en combinant les cinq modèles et est devenue une force professionnelle et moderne. Une approche « universelle » est inutilement contraignante et n'offre pas suffisamment

de souplesse pour permettre à une unité de forces de sécurité d'un pays hôte de développer ses capacités. Lorsqu'on élabore une stratégie pour le développement des forces de sécurité, il faut prendre en considération tous les modèles susmentionnés, en tenant compte du capital humain dont dispose le pays hôte. Logiquement, un pays hôte dont les forces de sécurité sont dotées d'un capital humain élevé devrait nécessiter moins de formation qu'un pays dont le capital humain est moins élevé. De plus, les compétences des forces de sécurité ne seront pas toutes identiques. Il est possible qu'une unité soit dans un si mauvais état qu'elle devra établir un partenariat avec une unité de coalition jusqu'au niveau du peloton et sera obligée de puiser à court terme à même le soutien logistique de l'unité de coalition, alors qu'une autre unité n'aura besoin que d'une équipe de mentorat intégrée au niveau du bataillon. Le but ultime du développement des forces de sécurité du pays hôte est de créer une force capable de mener des opérations indépendantes et d'assurer une sécurité durable. Cet objectif ne pourra être atteint que si on encourage et autorise les unités des forces de sécurité du pays hôte, chaque fois qu'elles passent d'une étape à une autre, à passer à un niveau d'appropriation locale supérieure.

Le développement des forces de sécurité d'un pays hôte n'est pas un phénomène nouveau. Depuis l'Antiquité, on a fait appel des militaires professionnels pour mettre sur pied des armées. Il ne s'agit donc pas d'un épiphénomène, mais d'une tâche courante. À mesure qu'augmentent notre expérience dans ce domaine ainsi que notre capacité à tirer profit des expériences de nos alliés, il conviendrait de soumettre à un examen approfondi les méthodes utilisées pour développer ces forces et d'en discuter. La discussion devra prendre en compte le difficile débat au sujet des compétences et du capital humain des forces de sécurité avec lesquelles nous

## NOTES

1. B-GL-323-004/FP-004, *Opérations de contre-insurrection*, Ottawa, Ministère de la Défense, 2008, p. 5-1, 5-29, 5-41
2. Laurie Nathan, « The Challenge of Local Ownership of SSR: From Donor Rhetoric to Practice », *Local Ownership and Security Sector Reform*, Timothy Donais (Ed.), Genève, Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées, Yearly Book Series, 2009, p. 21
3. OCDE CAD, *Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité : soutenir la sécurité et la justice*, 2007, p. 78
4. Alex Martin et Peter Wilson, « Security Sector Evolution: Which Locals? Ownership of What? », Donais, p. 84.
5. Définition de « Human Capital » tirée de BusinessDirectory.com : <http://www.businessdirectory.com/definition/human-capital.html>, consulté en août 2010
6. Douglas Porch, « Bugeaud, Gallini, Lyautey: The Development of French Colonial Warfare », *Makers of Modern Strategy: From Machiavelli to the Nuclear Age*, Peter Paret (éd.), Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1986, p. 377
7. Partha Sarathi Gupta, « The Debate on Indianization 1918-1939 », *The British Raj and its Indian Armed Forces, 1857-1939*, Partha Sarathi Gupta and Aniuddh Despande (éd.), New Delhi, Oxford University Press, 1986, p. 229
8. Byron Farwell, *The Gurkhas*, New York, W.W. Norton, 1884, p. 116
9. Ross Anderson, *The Forgotten Front: the East African Campaign 1914-1918*, Wiltshire, UK, Tempus Publishing, 2004, p. 26
10. Martin Meredith, *The State of Africa: A History of Fifty Years of Independence*, London, The Free Press, 2005, p. 231
11. Max Boot, *The Savage Wars of Peace: Small Wars and the Rise of American Power*, New York, Basic Books, 2002, p. 236
12. *Small Wars Manual*, Washington, Department of the Navy, 1940, p. 12-3
13. *Ibid.*, p. 12-9
14. *FM 3-05. Army Special Operations Forces*, Washington, Department of the Army, 2006, p. 24
15. Mark N. Katz, *Gorbachev's Military Policy in the Third World*, New York, Praeger, 1989, p. 14
16. Ilya V. Gaiduk, *The Soviet Union and the Vietnam War*, Chicago, Ivan R. Dee, 1996, p. 60
17. *FMI 3-24.2, Tactics in Counterinsurgency*, Washington, Department of the Army, 2009, p. 12.
18. General Petraeus Issues Updated Tactical Directive: Emphasizes 'Disciplined Use of Force.' sur le site officiel de la FIAS : <http://www.isaf.nato.int/article/isaf-releases/general-petraeus-issues-updated-tactical-directive-emphasizes-disciplined-use-of-force.html> consulté le 10 août 2010
19. Allan R. Millett, *Semper Fidelis: The History of the United States Marine Corps*, New York, MacMillan, 1980, p. 590
20. Voir Bing West, *The Village*, New York, Pocket Books, 1972
21. Veuillez prendre note que si on utilise parfois le terme « mentorat » pour faire référence à du personnel qui ne mène pas des opérations avec leurs homologues des pays hôtes, ce terme est utilisé ici pour faire référence au mentorat opérationnel, qui diffère du mentorat donné par les formateurs.
22. W.D. Eyer, « Quatorze règles pour aider, conseiller et soutenir l'Armée nationale afghane », *Le Bulletin*, vol. 14, n° 1, 2008, p. 2-3
23. Robert D. Ramsey III, *Advising Indigenous Forces: American Advisors in Korea, Vietnam and El Salvador: Global War on terrorism Occasional Paper 18*, Fort Leavenworth, Combat Studies Institute Press, 2006, p. 11
24. *Ibid.*, p. 9
25. Roy E. Appleman, *The United States Army in the Korean War: South to the Naktong, North to the Yalu*, Washington, Office of the Chief of Military History, 1961, p. 3
26. James H. Willbanks, *Abandoning Vietnam: How America Left and South Vietnam Lost its War*, Lawrence, University Press of Kansas, 2004, pages 43-66
27. William Thomas Allison, *The Tet Offensive: A Brief History with Documents*, New York, Routledge, 2008, p. 71
28. Andrew Wiest, *Vietnam's Forgotten Army: Heroism and Betrayal in the ARVN*, New York, New York University Press, 2008, p. 8
29. Ramsey III, p. 10
30. Le soutien technique peut également consister à apporter un soutien aux forces de sécurité du pays hôte pendant les opérations, comme cela a été le cas lors de l'opération *Desert Storm*, lorsque les Américains ont fourni des contrôles aériens avancés aux unités saoudiennes. Toutefois, il s'agit davantage d'un exemple d'assistance que de développement.
31. Michael Patrick Brogan, « The Impact of the Vietnam Analogy on American Policy in El Salvador from 1979 to 1984 », Fort Leavenworth, thèse de l'US Army Command and General Staff College, 1994, p. 75
32. Benjamin C. Schwarz, *American Counterinsurgency Doctrine and El Salvador: The Frustrations of Reform and the Illusions of Nation Building*, Santa Monica, California, RAND Publishing, 1991, p. 23
33. *Ibid.*



Photo du MDN IS 2011-1037-17

RMC



Photo du MON AR 2008-2140-07 (vol. 9, n° 1, p. 105)

## COMBATTRE LA CORRUPTION EN AFGHANISTAN

par Daniel R. Green

*Toute injustice sociale, tout acte d'intimidation commis par un militaire ou un policier et toute corruption doivent être considérés comme une grave lacune dans la défense d'un pays, comme une erreur pouvant conduire à la chute de ce pays, et finalement, une fois que nous n'aurons plus d'amis, à la chute des États-Unis.*

Edward Geary Lansdale, *In the Midst of Wars: An American's Mission to Southeast Asia*, New York, Presses de l'Université Fordham, 1991, p. 373.

*Je crois qu'un sens moral élevé à toute épreuve devrait être manifeste dans toutes les sphères d'activité du gouvernement.*

Ramon Magsaysay, ancien président des Philippines <<http://www.rmaf.org.ph/>>

### Introduction

**L**un des objectifs principaux des forces de contre-insurrection est de veiller à ce que le gouvernement puisse s'attirer la loyauté et l'appui de la population en assurant une bonne gouvernance et une administration proactive. La corruption des fonctionnaires est une entrave sérieuse à la réalisation de cet objectif, et peut, si rien ne vient y mettre fin, affaiblir peu à peu la volonté de la population d'appuyer son gouvernement et même l'amener à refuser de le défendre contre les incursions des rebelles ou, pire encore, à se joindre aux rebelles pour combattre l'État. Il faut dire que la corruption ne se manifeste pas seulement sous forme de versements de pots-de-vin à des fonctionnaires; elle peut aussi prendre la forme de meurtres arbitraires, de vols, de mauvais traitements, de négligence ou d'utilisation de biens publics à des fins personnelles, entre autres. En Afghanistan, la lutte

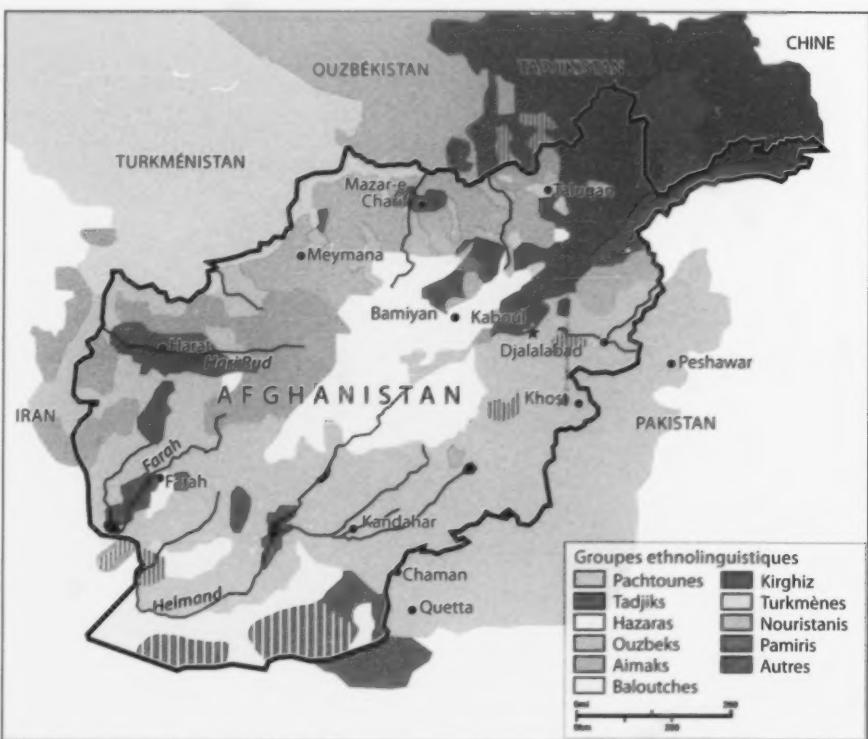
contre la corruption est devenue d'autant plus importante qu'elle s'inscrit dans une stratégie globale visant à réprimer toute insurrection. Même s'il ne fait aucun doute que les talibans ont commis des infractions de toutes sortes lorsqu'ils étaient au pouvoir, les souvenirs qu'ont les Afghans de cette période de leur histoire sont teintés de leurs expériences récentes avec l'État afghan. Obligés de vivre avec un gouvernement qui a bien trop souvent « fermé les yeux » devant le pillage auquel se livrent les seigneurs de la guerre et qui n'a pas fait grand-chose pour éradiquer la corruption des fonctionnaires, quelques éléments de la population ont commencé, à contrecœur, à se tourner vers les talibans pour obtenir justice et pour corriger des erreurs du passé. Toutefois, il faut savoir que la lutte contre la corruption ne passe pas exclusivement par l'application de la loi, et qu'elle doit tenir compte du contexte politique, économique et social propre à une société ancrée dans une culture tribale. Pour mettre en œuvre leur plan de lutte contre la corruption en Afghanistan, les forces étatsuniennes devront réussir un tour de force, soit celui de doser leurs interventions

Le Lieutenant de la marine Daniel R. Green, des forces navales des États-Unis, a occupé le poste d'officier de liaison du commandement interarmées de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) auprès du Bureau des affaires provinciales interorganismes de l'ambassade des États-Unis, à Kaboul, en Afghanistan. Il a servi en tant qu'officier de liaison auprès des chefs tribaux pour une unité de la marine des États-Unis à Falloujah, en Iraq, durant six mois, en 2007, et à titre d'agent politique du département d'État des États-Unis auprès de l'équipe provinciale de reconstruction à Tarin Kowt, dans la province d'Uruzgan, en Afghanistan, en 2005 et 2006. Le Lieutenant Green étudie actuellement au doctorat en sciences politiques à l'Université George Washington, et a reçu une bourse d'études Soref pour faire de la recherche à l'Institut d'études politiques sur le Proche-Orient de Washington. Les opinions exprimées par l'auteur dans le présent article ne reflètent pas nécessairement l'opinion officielle du département d'État ou de la marine des États-Unis.

de façon à tenir compte des contraintes découlant de la souveraineté de l'État afghan et de l'incertitude quant à sa volonté d'éradiquer la corruption, d'une part, et de leurs responsabilités à l'endroit de la population afghane, à titre de partenaire militaire et diplomatique, d'autre part. Le présent article propose quelques solutions pragmatiques au problème de la corruption en Afghanistan, dégagées à la lumière des expériences vécues sur le terrain et du savoir acquis grâce à l'application de pratiques exemplaires dans le cadre d'opérations de contre-insurrection menées antérieurement.

### Qu'est-ce que la corruption?

Dans les pays en développement, où l'État ne respecte pas toujours les principes fondamentaux de l'administration et de la primauté du droit et où les coalitions politiques sont souvent fondées sur le favoritisme et sur l'identité ethnique, tribale ou sectaire, il n'est pas rare que la corruption occupe une certaine place dans la société et qu'elle y soit généralement acceptée. Étant donné que dans ces pays les relations politiques et d'affaires reposent typiquement sur des contacts personnels où les jeux de pouvoir ont une incidence directe sur les personnes concernées et que l'appareil administratif ne fonctionne pas encore sur un mode impersonnel, le versement de pots-de-vin constitue un moyen d'obtenir qu'une chose ou l'autre soit faite. Aussi étrange que cela puisse paraître, les pots-de-vin tiennent lieu de frais d'administration. Cette corruption à petite échelle est vue comme un coût acceptable dans un État naissant qui cherche à offrir des services à ses résidents – qui, dans la plupart des cas, ne paient pas d'impôts – et dont les revenus proviennent habituellement de la vente de ressources de grande valeur, comme le pétrole, ou de donateurs étrangers, comme les organisations internationales. Toutefois, cette « bureaucratie de la rue », qui touche les citoyens dans leur vie quotidienne, car ils doivent, par exemple, verser un pot-de-vin pour obtenir leur permis de conduire, n'est absolument pas comparable aux manœuvres à grande échelle entourant l'octroi de contrats de plusieurs millions de dollars ni aux actes de violence innommables que les États commettent parfois contre leur propre population. Quand les machinations et la violence entrent en jeu, la corruption prend un tour plus pénible, car elle se traduit habituellement par la violation de droits essentiels de la personne et par une détérioration du bien commun, lorsque les travaux commandés sont de mauvaise qualité, restent inachevés ou sont exécutés dans des conditions dangereuses, en plus d'être, dans bien des cas, trop chers. La population a bien peu de moyens à sa disposition pour obtenir que les fonctionnaires soient tenus responsables dans de telles situations, parce que les éléments gouvernementaux auxquels ils devraient normalement pouvoir adresser leurs doléances, comme la magistrature ou les organismes représentatifs, sont embryonnaires ou inexistant, quand ils ne se sont pas déjà compromis. Dans un tel contexte, la corruption n'est plus qu'un simple moyen « d'obtenir qu'une chose ou l'autre soit faite » ni une faveur spécifique : elle a pris un tour complètement différent, donnant lieu à une situation où les intérêts d'une minorité sont devenus non seulement diamétralement opposés mais aussi préjudiciables au bien commun.



Carte illustrant la répartition des tribus afghanes

Credit: Bureau d'édition de la 17e Escadre

Lorsqu'elle a pris une ampleur telle que l'État ne fait plus front commun avec la population et qu'il en devient un ennemi, la corruption devient une menace pour la survie à long terme du gouvernement, et à ce titre, doit faire l'objet de véritables mesures correctives.

Il est vrai que les faiblesses d'un État peuvent favoriser une culture de corruption, mais de bien des manières, ce sont souvent ses forces qui contribuent à perpétuer le problème. Dans bon nombre des pays qui ont adopté une politique économique autarcique, protectionniste ou interventionniste, où l'État joue un rôle actif dans la gestion des activités économiques privées, les taux du marché ne correspondent pas aux taux établis artificiellement par le gouvernement pour les biens et services. L'écart entre ces taux est souvent tellement prononcé qu'il se crée un « marché noir », sur lequel l'État n'a aucune prise et qui ouvre la voie à la corruption, car il échappe aux restrictions réglementaires. Il n'est pas rare que la corruption des fonctionnaires soit étroitement liée à ces marchés, dont la survie dépend de la possibilité de contourner les lois établies par l'État, et il n'est pas rare non plus que des fonctionnaires profitent des taux du marché noir pour vendre des biens, censément au nom du gouvernement. La plupart du temps, les pays adoptent des stratégies économiques dans le but de soutenir des entreprises commerciales locales, mais ces stratégies servent aussi des intérêts politiques nationaux. Par exemple, dans de nombreux pays en développement, le gouvernement joue un rôle actif dans l'établissement du prix des marchandises essentielles et des aliments de base, car ce mode de fonctionnement s'inscrit dans une stratégie de gouvernance basée sur le favoritisme. Contrairement à ce qui se passe dans les pays industrialisés, où la création des partis politiques vient souvent du désir d'un groupe de défendre une idéologie distincte, dans les pays en développement, les partis sont souvent créés pour permettre à ceux qui les forment d'obtenir un emploi et de mieux profiter des largesses du gouvernement. De tels systèmes politiques favorisent le clientélisme, dans lequel la capacité de distribuer des faveurs va de pair avec l'acquisition du pouvoir sur la scène politique.

Peu importe la place qu'occupe la corruption dans le quotidien des populations des pays en développement, certains types de corruption représentent une menace particulièrement sérieuse pour un gouvernement qui tente d'endiguer ou d'écraser une insurrection. La corruption devient inacceptable dès qu'elle compromet la capacité fondamentale d'un État de répondre aux besoins de la population et qu'elle est perçue comme une abomination au regard du principe que tout État doit protéger les droits et les intérêts de la population. Le facteur déterminant de « l'acceptabilité » de la corruption a tout à voir avec la perception de la population<sup>1</sup>. En effet, le point de vue de la population est le plus sûr indicateur de *ce qui est* et de *ce qui n'est pas* acceptable dans la conduite des fonctionnaires. Cerner et rassembler les points de vue pour mieux agir est un bon moyen d'éviter que des déchirements poussent la population à se rebeller contre son gouvernement et à passer du côté de l'insurrection.

### De quelle façon la corruption s'est-elle tant répandue?

Dans l'exécution de leurs tâches à l'appui du gouvernement afghan, les unités de l'armée des États-Unis, les équipes provinciales de reconstruction (EPR) et les équipes de soutien de district ont souvent favorisé la corruption sans le vouloir en raison des pratiques et des stratégies qu'elles ont adoptées pour l'embauche, la passation de marchés et l'établissement de partenariats. Il n'était pas rare, durant les premières années d'intervention des EPR, par exemple, que les forces de la Coalition consultent des fonctionnaires et des interprètes de la région où elles se trouvaient de même que des membres de la Force de sécurité nationale afghane pour obtenir des conseils concernant leurs projets de développement et le choix des entrepreneurs et des terrains à bâtir. Les représentants des EPR le faisaient souvent délibérément, parce qu'ils croyaient appuyer le gouvernement afghan en procédant de cette façon et parce que ces employés et fonctionnaires connaissaient souvent mieux les collectivités locales que les EPR. Il faut aussi dire que l'urgence d'entreprendre les projets de développement se faisait tellement sentir au début de la guerre que les équipes ont privilégié la rapidité d'exécution plutôt que les consultations et l'établissement de partenariats. Malheureusement, cette approche a trop souvent donné l'occasion aux fonctionnaires et aux « contractuels locaux » de s'arranger pour que les contrats soient donnés à des membres de leur tribu et à leurs alliés, pour fournir eux-mêmes les biens ou services et empocher les profits ou pour agir en tant qu'intermédiaire et « prendre une part » des profits. Il est vrai que ces pratiques ne nuisaient pas nécessairement à la lutte contre la corruption, mais comme la plupart des contrats finissaient par se retrouver « entre les mains » de ces fonctionnaires plutôt que d'être répartis dans toute la population, et que le bassin de fournisseurs s'en est trouvé artificiellement réduit, les EPR ont été soupçonnées de partialité et les prix ont gonflé. En outre, bon nombre de représentants des États-Unis croyaient fermement que la corruption, ou du moins la corruption à petite échelle, faisait tout simplement partie intégrante de tous les échanges entre les Afghans, qu'elle constituait un problème « interne » relevant du gouvernement et que les forces étatsuniennes *ne devaient ni ne pouvaient* intervenir. Il était généralement manifeste dans leur attitude qu'ils considéraient que les forces de la Coalition pouvaient tolérer un « niveau acceptable de corruption ». De plus, comme les EPR ne parvenaient pas à surveiller d'assez près la conduite des dirigeants gouvernementaux, faute de ressources, et que les unités de combat des États-Unis étaient principalement affectées aux opérations de sécurité, les cas de corruption de fonctionnaires n'ont pas été signalés, n'ont pas fait l'objet de mesures correctives et sont passés inaperçus. Pressées que le « travail se fasse », les unités choisissaient souvent la *solution facile* plutôt que la *bonne solution*, quoique ce fait n'ait pas toujours été évident à l'époque, et cherchaient des solutions qui leur permettraient de terminer leur projet rapidement

plutôt que de prendre le temps nécessaire pour s'informer auprès des collectivités locales et d'établir des liens avec des personnes n'appartenant pas aux groupes des fonctionnaires et des interprètes qu'ils connaissaient pour trouver des fournisseurs de services.

La stratégie que nous avons adoptée au début pour établir des relations de partenariat avec les seigneurs de la guerre a souvent donné des résultats désastreux au regard de la lutte contre la corruption, parce qu'en plus de rafler tous les contrats offerts par les EPR et les unités de manœuvre locales, ils commettaient de graves violations des droits de la personne et s'en prenaient souvent à la population locale. En outre, parce qu'il n'existant aucun organisme local en mesure de restreindre leur pouvoir – ni appareil judiciaire actif ni organisme représentatif –, ces seigneurs de la guerre utilisaient souvent l'argent et l'équipement du gouvernement central à des fins privées. La légitimation d'un bon nombre de leurs forces de sécurité après la chute des talibans, par exemple en raison de leur adhésion à la police nationale afghane, a donné l'impression que les actions qu'elles commettaient et leur rapacité à l'endroit de la population portaient le sceau du gouvernement, et la population en est venue à croire que ces actions avaient la sanction officielle. Les relations que nous avions établies avec ces forces brutales ont pris une plus grande importance lorsque les talibans sont devenus plus présents en 2006; en effet, le nombre des troupes étatsuniennes étant encore insuffisant en Afghanistan, nous avions davantage besoins d'elles. Tout membre de la collectivité qui aurait voulu agir contre la corruption des fonctionnaires ou confronter un des seigneurs de la guerre aurait difficilement pu le faire, parce qu'il aurait été menacé de violence par ce seigneur de la guerre. Les représentants du gouvernement des États-Unis ont aussi pris l'habitude de « fermer les yeux » quand ils se rendaient compte que le registre des employés comportait un certain nombre de « noms fictifs » de policiers, parce que le « salaire » de ces employés était souvent détourné vers un fonds d'administration de la police afghane ou servait à couvrir des frais imprévus, comme ceux encourus par les policiers qui accompagnaient des militaires dans une mission des États-Unis. Bien que nous ayons accompli des progrès importants en vue de la résolution des problèmes de cet ordre, il est clair que la banalisation des pratiques décrites a créé un climat général de tolérance envers la corruption parmi les fonctionnaires des États-Unis, qui avaient souvent l'impression que leurs pratiques constituaient un moyen de remédier aux faiblesses sous-jacentes de l'État afghan ou d'aider les États-Unis à réaliser leurs objectifs. En outre, la passivité et la superficialité avec laquelle les aspects humains ont été pris en considération ont inévitablement eu pour effet de favoriser la corruption, et le remplacement fréquent des unités a fait en sorte que les efforts entrepris pour éradiquer la corruption sont « tombés dans le vide ».



Photo prise par Lance R. Green

Il ne fait aucun doute que les forces de la Coalition ont favorisé la corruption en adoptant certaines pratiques et en mettant en œuvre leurs premières stratégies de partenariat, mais les structures politiques des administrations locales afghanes ont aussi contribué à ce qu'elle gagne en importance et ont empêché la population, dans une certaine mesure, d'agir efficacement pour l'éradiquer. Le « déficit démocratique » vécu à l'échelle des administrations provinciales et de district afghanes empêche la création d'un gouvernement dynamique qui répond de ses actes et qui est capable de régler le problème de la corruption dans l'ensemble de son territoire. Étant donné que les fonctionnaires provinciaux sont nommés par le gouvernement central, qu'ils ne sont pas tenus, à ce titre, de rendre des comptes directement à la population, et que, dans bien des cas, ils ne sont pas autorisés à gérer directement leur budget ni « à embaucher et à congédier » les fonctionnaires locaux, ils sont des plus déterminés à entretenir leurs relations politiques à Kaboul et ne se sentent pas trop concernés par les états d'âme de la population locale. En outre, les fonctionnaires locaux qui se sentiraient normalement enclins à lutter contre la corruption estiment généralement que les mécanismes de responsabilisation sont inadéquats, parce que les pouvoirs du gouvernement sont tellement centralisés que le Conseil provincial, par exemple, n'examine pas les budgets des directions ministérielles et que les gouverneurs n'ont pas le pouvoir voulu pour congédier les chefs de ces directions. Étant donné que les habitants ne peuvent pas obtenir que les fonctionnaires corrompus soient tenus responsables, à moins de pouvoir compter sur le soutien de relations d'influence à Kaboul, ce qui n'est pas le cas dans la plupart des collectivités, ils se tournent souvent vers les talibans pour corriger les injustices qu'ils ont subies ou pour rétablir l'équilibre sur le plan de la responsabilisation dans leur région. De plus, le système gouvernemental favorise la corruption, parce que les habitants, qui ne peuvent pas compter sur l'application réelle des principes de responsabilisation ni sur le soutien d'un appareil judiciaire et de partis politiques viables, n'ont aucun moyen concret de régler les plaintes. Les difficultés à surmonter, que ce soit pour obtenir des fonctionnaires de Kaboul qu'ils blâment les fautifs, et par conséquent, la peur des congédements, ou pour obtenir que les chefs soient obligés de rendre des comptes, laissent une place énorme à la corruption, sans compter que les fautifs ne subissent jamais de conséquences graves, quand ils en subissent. De plus, le fait que le gouvernement central afghan hésite à prendre position contre la corruption des fonctionnaires et que le président décide souvent de pardonner aux fautifs et de leur permettre de reprendre leurs fonctions démoralise parfois les tenants de la lutte contre la corruption et donne des ailes aux fonctionnaires corrompus. Comment pouvons-nous lutter véritablement contre la corruption qui sévit dans de telles circonstances, alors que nous savons que notre façon de faire l'a souvent favorisée en Afghanistan?

### Une approche globale de lutte contre la corruption

À la lumière de ce que nous savons de la situation et des obstacles susceptibles de limiter notre capacité de mener à bien notre lutte contre la corruption, nous sommes tenus de modifier notre approche, de façon à réduire ou à éliminer les occasions qui ouvrent la voie à la corruption des fonctionnaires, à donner au gouvernement afghan le moyen de faire face au problème, à obtenir le soutien de la population et à inciter le gouvernement à agir d'une manière décisive pour éradiquer la corruption. Notre stratégie d'ensemble devrait toucher six aspects, en relation avec la transparence, la surveillance, l'obligation de signaler les cas de corruption et l'obligation de rendre compte. Pour réussir, nous devrions penser à employer les stratégies suivantes : (1) informer et rendre public; (2) signaler et enquêter; (3) comprendre et mettre à profit les aspects humains; (4) travailler en étroite relation avec le gouvernement et les forces de sécurité; (5) habiliter les institutions afghanes; (6) obtenir le soutien de la population. La corruption est possible chaque fois que le gouver-

nement achète, vend ou réglemente quelque chose; cela est d'autant plus vrai lorsque les mécanismes de responsabilisation sont peu efficaces et que le souci de transparence fait défaut. Toutefois, la corruption ne se définit pas seulement en termes de versements de pots-de-vin et de vol de biens publics. Elle se traduit aussi par le choix de se servir de ses relations d'influence avec des tribus pour contourner la loi ou par celui de gouverner sans respecter les principes de partialité et d'exclure certains groupes. Il peut s'agir tout autant de mesures *négatives* qui visent à empêcher quelque chose que de mesures *positives* qui visent à favoriser quelque chose.

### Changer notre façon de faire

Nous devons d'abord élargir et diversifier le bassin des fournisseurs de service locaux qui contribuent à la mise en œuvre de nos projets de développement et de reconstruction. Bien qu'il soit toujours de bon conseil d'accorder certains de nos contrats à nos alliés locaux, il est essentiel que nous fassions aussi affaire avec des personnes qui n'appartiennent pas aux groupes de fonctionnaires afghans et d'employés locaux, et que nous établissions des relations de partenariat avec un aussi grand nombre de collectivités que possible. Si nous collaborons activement avec les habitants des villages de la région où nous nous trouvons et constituons un bassin de fournisseurs de service locaux, nous parviendrons plus facilement à poursuivre nos projets de développement dans cette région et à faire comprendre à la population que les EPR ne réservent pas leurs contrats à quelques tribus et personnalités privilégiées. Qui plus est, nous parviendrons probablement à réduire le coût de mise en œuvre de ces projets à mesure que notre liste de fournisseurs s'allongera. Si nous passons aussi par les stations locales de radio et de télévision pour transmettre nos appels d'offres, nous accroîtrons la transparence des opérations menées par les EPR et favoriserons une plus grande participation des collectivités. De plus, si nous créons des occasions de nouer des liens à plus petite échelle avec les collectivités, par exemple en collaborant avec les *chouras* et les *jirgas* locales, la population aura la possibilité de participer activement à l'élaboration et à la mise



Photo prise par Daniel R. Green

en œuvre de projets. En outre, si les collectivités fournissent une partie des fonds nécessaires à la mise en œuvre d'un projet parce qu'elles souhaitent y participer, les prix finiront par baisser et le projet s'inscrira dans une stratégie de durabilité.

#### Recourir aux organismes représentatifs et aux médias

Étant donné que les mécanismes régionaux de responsabilisation mis en place par le gouvernement sont insuffisants, ou peut-être mal appliqués, il est essentiel de créer des occasions qui permettront aux fonctionnaires et aux collectivités d'exiger de leur gouvernement qu'il se comporte d'une manière honnête. Un moyen de réaliser cet objectif est d'amener les fonctionnaires municipaux à faire le point sur leurs activités dans les assemblées tenues par leurs organismes représentatifs, comme les *jirgas*, les *chouras* et les conseils provinciaux. Les EPR et les forces de la Coalition peuvent faciliter la participation à de telles assemblées en y amenant les fonctionnaires et en les encourageant en privé à y assister. Les assemblées devraient faire l'objet de reportages diffusés par les stations locales de radio et de télévision, si possible, car ce serait un moyen d'amener la population à faire des pressions sur les fonctionnaires pour qu'ils fassent un compte rendu complet de leurs activités. Cette approche comporte deux facteurs clés, soit l'établissement de rapports normalisés et la mise en place de conditions telles que tous les fonctionnaires se sentiront obligés d'assister régulièrement aux réunions communautaires, à moins qu'ils ne veuillent risquer d'être mis dans l'embarras publiquement ou démis de leurs fonctions. Étant donné que le gouvernement afghan est peu enclin à prendre les mesures qui s'imposent pour éradiquer la corruption, il est essentiel de faire en sorte que les fonctionnaires corrompus soient livrés à l'opprobre et, par conséquent, qu'ils soient marginalisés à un point tel que le gouvernement n'aura d'autre choix que de les démettre de leurs fonctions. L'établissement des conditions propices au recours à l'opinion publique pour mettre au jour les cas de corruption n'est pas sans risque, mais la mise à contribution des organismes représentatifs à de telles fins constitue un moyen extraordinaire de faire comprendre aux Afghans qu'ils peuvent influer sur les décisions qui concernent leur collectivité et sur leur destinée.

#### Affecter du personnel à la lutte contre la corruption

Bien que le recours à des institutions afghanes, comme les organismes représentatifs et les médias, ait pu contribuer à atténuer certains abus, en l'absence d'un appareil judiciaire ayant le pouvoir de faire appliquer les lois et d'enquêter sur les cas d'abus, l'opinion publique et l'autorité morale ne sont parvenues que dans une certaine mesure à « freiner les ardeurs » des fonctionnaires récalcitrants,

jusqu'ici. Il est donc essentiel d'établir et de soutenir un système viable et efficace ayant les pouvoirs judiciaires voulus pour traduire les fonctionnaires corrompus en justice. Les forces de la Coalition doivent aussi désigner du personnel de leurs sections du renseignement, des affaires civiles et des affaires juridiques dont le mandat sera de lutter contre la corruption « à temps plein ». Compte tenu des stratégies politiques régionales, il pourrait être préférable de commencer par viser la corruption à petite échelle, pour permettre aux responsables afghans de développer une expertise et d'apprendre à gérer les inévitables tentatives d'intimidation dont ils feront l'objet. Ces premières leçons essentielles deviendront plus vitales chaque fois qu'un cas de corruption touchera un « représentant de l'échelon plus élevé de la chaîne politique », et ce, jusqu'aux fonctionnaires plus puissants qui ont des relations d'influence avec Kaboul. Dans de telles circonstances, il faudra veiller à ce que les fonctionnaires municipaux chargés de combattre la corruption, de même que les membres de leur famille, bénéficient d'une protection « 24 heures sur 24 » et de la « protection maximale » des dirigeants politiques à Kaboul, car ils pourraient faire l'objet de menaces de la part des fonctionnaires corrompus ou être victimes d'un acte de violence au cours d'une querelle « suspecte » avec les talibans. Il est essentiel que l'ambassade des États-Unis ou le quartier général supérieur soit informé de toute action menée dans les municipalités pour réprimer la corruption, pour qu'il puisse prendre les mesures nécessaires pour contrer toute intervention du gouvernement visant à empêcher les responsables de la lutte contre la corruption de faire leur travail. Ceux-ci devront ne rien négliger pour mener à bien les poursuites en justice, faire preuve d'imagination et être bien protégés, parce que les fonctionnaires corrompus ne sont pas à court de ressources pour s'occuper des personnes qui cherchent à les déposséder de leurs prérogatives. Nous cherchons à passer d'une culture d'impunité à une culture axée sur la primauté du droit. La route est longue, mais nous n'y parviendrons jamais si nous ne faisons rien.

#### Établir des relations étroites de partenariat

Tout aussi profitables que puissent être les moyens que nous prenons pour aider les membres du gouvernement afghan à résister aux tentatives de corruption, que ce soit de leur offrir un programme de formation complet, de leur envoyer fréquemment des mentors, de leur donner des exemples personnels, de leur fournir de l'équipement moderne ou d'employer toute autre méthode susceptible d'assurer leur professionnalisation, il n'y a pas de moyen plus sûr de combattre la corruption que d'établir des relations étroites de partenariat avec eux et de les côtoyer continuellement. Les mentors qui encadrent rigoureusement les fonctionnaires, policiers et militaires afghans en viennent à distinguer parfaitement lesquels sont vraiment corrompus et lesquels ont à cœur de respecter la loi. De plus, en étant présents et en observant de près ce qui se passe, ils peuvent tirer profit des possibilités de réprimer la corruption et jouer un rôle de surveillant, car la population locale peut demander aux mentors de mettre fin à des abus. Il arrive souvent, à plusieurs points de contrôle de la circulation, par exemple, que des membres du service de police municipal demandent un pot-de-vin aux villageois et maltraitent ceux qu'ils détestent. Pour réduire les cas d'abus à un poste donné, il est possible, entre autres, d'y coimplanter une unité de la Coalition ou une unité de l'armée afghane qui pourra surveiller la conduite des responsables et servir de ressource aux résidents qui souhaitent se plaindre d'un abus. En outre, les fonctionnaires afghans seront moins portés à commettre des abus s'ils savent que les mentors sont tenus d'en signaler tous les cas. Par contre, la présence de telles unités risque de les pousser à être plus discrets. Il pourrait être utile d'affecter un membre de la Coalition à certaines des tâches qui relèvent de services administratifs gouverne-





Photo du DoD prise par Matthew Lennihan

mentaux où les fonctionnaires doivent savoir lire et écrire, comme les services chargés de traiter les cas pour lesquels il faut rendre une décision, d'établir des budgets ou de recevoir les demandes des villageois, pour réduire les abus qui pourraient être commis à l'égard des villageois qui ne savent ni lire ni écrire. Défendre les droits des personnes illétrées, vulnérables, pauvres et dépourvues de tout est une fonction essentielle de toute stratégie visant à endiguer la corruption. Durant la campagne fructueuse qu'il a menée contre les rebelles communistes (les *Huk*), dans les années 1950, par exemple, le gouvernement des Philippines a nommé des avocats militaires pour représenter les pauvres fermiers qui exploitaient une ferme cédée à bail dans leur lutte contre les grands propriétaires terriens<sup>2</sup>. L'établissement de partenariats étroits et de mesures énergiques pour défendre les intérêts des personnes vulnérables est un moyen efficace de réduire le nombre d'occasions propices à la corruption des fonctionnaires. Si nous surveillons les éléments les plus malhonnêtes du gouvernement afghan et donnons à la population la possibilité d'obliger les fonctionnaires à rendre compte de leurs actes, nous aurons beaucoup fait pour éliminer les formes de corruption les plus aliénantes pour la population locale.

### Obtenir la collaboration de la population

Tout aussi engagés que nous soyons dans les affaires de la collectivité et dans notre démarche pour comprendre la nature des rapports humains en Afghanistan, nous ne parviendrons jamais à connaître aussi bien que la population afghane les personnes qui tirent profit de la corruption et la portée de leurs activités<sup>3</sup>. Si nous réussissons à convaincre la population de mettre ses « yeux et ses oreilles » au service de la lutte que nous menons contre la corruption, nous accroîtrons grandement nos chances d'éliminer une source de mécontentement dont les talibans peuvent tirer profit. Pour y arriver, il est possible, entre autres, d'établir un système qui permettrait aux personnes qui le désirent de dénoncer régulièrement, sous le couvert de l'anonymat, les abus de pouvoir commis par des tribus et des fonctionnaires. Le Royaume-Uni a essayé une approche de ce type dans la province de l'Helmand; il a fourni un numéro de téléphone où les personnes qui le désiraient pouvaient signaler les cas d'abus anonymement. Les Philippines sont parvenues à obtenir les résultats voulus en employant une variante de cette approche dans les années 1950, durant l'insurrection du groupe communiste

*Huk*. En effet, le président Magsaysay a instauré un système en vertu duquel les intéressés pouvaient lui faire parvenir directement une carte postale faisant état de cas d'abus de pouvoir, parce qu'il tenait à ce que son gouvernement réponde aux besoins de la population. Son personnel enquêtait ensuite sur les cas dénoncés et prenait rapidement les mesures qui s'imposaient, le cas échéant; les fonctionnaires, qui ne savaient jamais qui pouvait les dénoncer, se sentaient tous surveillés. Il serait possible d'employer une stratégie semblable en Afghanistan, pour permettre aux citoyens de dénoncer les abus sous le couvert de l'anonymat, par téléphone ou par l'envoi d'une carte postale. Des cartes postales pourraient être distribuées dans une région donnée, dans les bazars, les mosquées, les édifices gouvernementaux ou tout autre endroit propice, et les citoyens pourraient les déposer anonymement dans des boîtes installées dans des mosquées de

leur municipalité ou les remettre en main propre à un membre des forces de la Coalition. Il y a lieu d'espérer, étant donné que la plupart des Afghans se rendent régulièrement à une mosquée pour y prier, que les dénonciateurs ne se feront pas remarquer en s'y rendant ni étiqueter en tant que « fauteurs de troubles », ce qui pourrait leur attirer des représailles. Comme la population est en grande partie illétrée, il faudrait que les cartes postales renferment une série de symboles correspondant à divers types d'abus de pouvoir ou de corruption, par exemple une main qui tient de l'argent pour un pot-de-vin, de même qu'un code de couleurs permettant d'indiquer le poste de contrôle de la circulation où un abus aurait été commis. Il est essentiel que la mise en œuvre d'une telle stratégie produise les résultats escomptés, et à ce titre, que les forces de la Coalition jouent un rôle de premier plan, si nous voulons que la population continue à soutenir nos opérations.

### Construire l'État afghan

Les fonctionnaires municipaux afghans ont un long chemin à parcourir avant d'arriver à fournir un leadership, une gouvernance, des services et un système de justice à la mesure des attentes de leur collectivité. La présence menaçante des talibans complique leur travail et les expose grandement à la tentation de céder à l'attrait de la corruption, car elle crée un climat d'illégalité et d'instabilité dans lequel il est normal d'opter pour une stratégie à court terme pour assurer sa survie. Il faut dire que la corruption est parfois une solution bien trop alléchante pour des personnes qui sont mal payées, peu



Photo du MDN IS 2011-108-10



Photo du MDN IS2011-1026-07

formées, mal dirigées et souvent illétrées. Les administrations municipales, qui, dans la plupart des cas, ne sont pas tenues de rendre compte directement aux personnes qu'elles sont supposées servir, ont peu de raisons de faire leur travail honnêtement et en respectant les principes administratifs fondamentaux. Malgré tous ces obstacles, il importe que les responsables prennent les mesures qui s'imposent dans les municipalités pour améliorer l'appareil administratif civil. La Direction indépendante pour la gouvernance locale du gouvernement central congédie habituellement les fonctionnaires corrompus et a élaboré un certain nombre de projets de développement des compétences des fonctionnaires, mais il reste qu'il y aurait lieu d'établir aussi des projets municipaux qui contribueraient à construire l'État afghan. La mise en œuvre d'un programme dynamique d'alphabétisation, du programme de formation à l'intention des fonctionnaires de l'Institut de la fonction publique de l'Afghanistan ainsi que d'un programme de mentorat offert par les forces de la Coalition ferait des merveilles pour résoudre le problème de la corruption. L'alphabétisation ne touche pas seulement l'apprentissage de la lecture; elle est aussi à la base de tout changement culturel parmi les travailleurs, qui devraient en venir à comprendre et à mettre en application des méthodes administratives modernes qui les aideront à se sortir de la corruption. Le programme de formation devrait comporter un volet d'éducation publique à l'intention de la collectivité, pour que tous les citoyens sachent ce qu'ils peuvent exiger de leur gouvernement, ce qui est inacceptable de la part des fonctionnaires et à qui ils doivent signaler les cas d'abus. Il y aurait aussi lieu de rédiger les principes déontologiques de la fonction publique et de les compléter par un code de conduite, puis d'afficher les documents dans les installations gouvernementales pour que toute la population puisse en prendre connaissance. Il est évident qu'il incombe au gouvernement central de veiller à l'administration de la paie des fonctionnaires, mais si les « noms des travailleurs fictifs » étaient supprimés du registre des employés et si la corruption était généralement endiguée, les responsables découvriraient probablement des res-

viennent à ne plus douter que le bien collectif doit être au cœur de leurs préoccupations et que la recherche d'avantages personnels va à l'encontre de l'intérêt du public.

### Conclusion

La corruption des fonctionnaires constitue une entrave sérieuse à la réalisation des objectifs des organes gouvernementaux autochtones et des forces contre-insurrectionnelles, qui cherchent à promouvoir une bonne gouvernance et une saine administration pour que leur gouvernement parvienne à s'attirer la loyauté de la population. Si nous adoptons une approche multidimensionnelle de la lutte contre la corruption, en changeant notre façon de faire, en établissant des relations de partenariat avec les collectivités, en ayant recours aux organismes représentatifs et aux médias, en affectant du personnel à la lutte contre la corruption, en encadrant activement les Afghans dans le cadre d'un programme de mentorat, en obtenant la collaboration de la population et en aidant l'État afghan à se construire, nous aurons trouvé une bonne partie des solutions au problème de la corruption en Afghanistan. Si, au moment d'entreprendre cette tâche à la lumière de nos expériences, nous tenons compte des besoins de la population et ne perdons jamais de vue l'importance de veiller au bien collectif et d'inclure un « sens moral à toute épreuve » à la fonction publique de l'Afghanistan, nous parviendrons à éliminer une source centrale de mécontentement, dont les talibans peuvent tirer profit pour nuire au gouvernement<sup>4</sup>. Il est vrai que nous jouons un rôle essentiel de soutien auprès des Afghans qui trouvent comme nous qu'il est essentiel de lutter contre la corruption et les abus du gouvernement, mais nous ne pourrons parvenir à nos fins, à long terme, que si nous leur donnons des moyens de devenir autonomes et si nous aidons la collectivité à placer des fonctionnaires honnêtes à des postes d'influence.

RMC

### NOTES

1. Toute forme de corruption est inacceptable et doit être dénoncée par l'OTAN / la FIAS. Il est toutefois indispensable, pour venir à bout de la corruption en Afghanistan, de déterminer comment la collectivité la perçoit. Nous devons aussi savoir que l'accumulation des petits pots-de-vin peut se transformer en problème systémique, et qu'il faut en tenir compte. Nous ne devons rien laisser au

hasard dans notre démarche en vue d'établir un programme de lutte contre la corruption, car la menace de représailles de la part des personnes qui tirent profit de la corruption est bien réelle.

2. Voir Edward Geary Lansdale, *In the Midst of Wars: An American's Mission to Southeast Asia*, New York, Presses de l'Université Fordham, 1991.
3. Une version antérieure de ce paragraphe est parue

dans l'article « Defeating the Taliban's Political Program », publié dans le *Armed Forces Journal* (novembre 2009), p. 18-21 et 36-37.

4. Cette expression est celle du président des Philippines, Ramon Magsaysay (<http://www.rmaf.org.ph/>), qui a dit : « Je crois qu'un sens moral élevé à toute épreuve devrait être manifeste dans toutes les sphères d'activité du gouvernement ».



Photo du DoD, photo de la United States Air Force prise par Ryan Crane

## LA CONCEPTION ET LA PLANIFICATION DES OPÉRATIONS INTERARMÉES

par Dan McCauley

« En toutes circonstances, le commandant combattant doit s'efforcer de mettre en contexte le problème au moyen des informations les plus pertinentes et il doit être prêt à réévaluer la situation et à remettre en contexte le problème, au besoin. » [Traduction]

Joint Publication 5-0, Joint Operation Planning<sup>1</sup>

### Introduction

**A**u cours des 20 dernières années<sup>2</sup>, l'environnement opérationnel stratégique dans lequel les forces militaires américaines opèrent a beaucoup changé. La stratégie des forces armées américaines n'est plus axée sur la réaction et la planification traditionnelle; elle est devenue un outil proactif de façonnement, centré sur une multitude de menaces. Le besoin d'établir des conditions environnementales qui appuient directement ou indirectement les buts et les objectifs<sup>3</sup> des É.U. est inhérent à cette stratégie de façonnement. Afin d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie fructueuse, une compréhension approfondie du profil social de l'environnement, y compris les aspects culturels, historiques, religieux, économiques et politiques du contexte social, s'impose. De nos jours, les stratégies et les planificateurs opérationnels militaires doivent être en mesure de percevoir toute la complexité de l'environnement afin de comprendre les adversaires et les intérêts contradictoires dont une stratégie de façonnement doit tenir compte.

Cette capacité de se faire une image des intervenants et des tendances, dans le temps et dans l'espace, s'appelle l'art opérationnel, c'est-à-dire l'utilisation par les commandants de leur imagination créatrice pour concevoir des stratégies, des campagnes et des opérations militaires visant à organiser et employer des forces militaires<sup>4</sup>. Afin d'exercer l'art opérationnel, le commandant fait appel à son jugement, à sa perception et à son caractère pour se représenter les conditions environnementales nécessaires au succès<sup>5</sup>. Dans l'environnement actuel, le commandant doit être en mesure d'intégrer les forces armées américaines, le Secrétariat d'État et d'autres organisations gouvernementales américaines, nos alliés et les pays hôtes pour « façonnez » correctement l'environnement en fonction des buts et des intérêts des É.U. Certains officiers peuvent exécuter ce processus intellectuel de façon intuitive, mais

Le Lieutenant colonel (à la retraite) Dan McCauley est un ancien officier de la United States Air Force; il est maintenant professeur adjoint à la National Defense University de Norfolk, en Virginie, plus précisément à la Joint and Combined Warfighting School (JCWS). Le professeur McCauley a servi pendant 25 ans à titre de pilote instructeur des appareils B52 et KC135 et il a occupé divers postes d'état-major. Il a également effectué des périodes de service au quartier général AIRSOUTH (Forces aériennes alliées Sud) de l'OTAN à Naples, en Italie, et a enseigné au Collège des Forces canadiennes de 2002 à 2006. Il a aussi été directeur du cours *Strategy and Theater Campaign Planning* de la JCWS et il a, en plus de ses responsabilités usuelles d'enseignant, donné des cours à option portant sur l'OTAN, *The Interagency*, et la *Joint Air and Space Power*.

la plupart d'entre eux ont recours à un processus qui éclaire et oriente la compréhension, la conception et l'élaboration de stratégies et de plans. Le concept opérationnel et le processus de planification opérationnelle interarmées (PPOI) constituent un cadre de référence que les étatsmajors et les groupes de planification peuvent utiliser pour transmettre aux leaders stratégiques, aux commandants et aux combattants une meilleure compréhension de la nature des problèmes et des objectifs pour lesquels nous mobilisons ou nous envisageons de mobiliser des forces américaines.

Nos processus actuels ont tendance à être axés sur les produits et pas assez sur la compréhension de l'environnement, plus précisément la reconnaissance précise des problèmes qui sont à l'origine de conditions environnementales indésirables. C'est pourquoi nous avons entrepris des efforts pour insuffler plus de rigueur intellectuelle et d'imagination dans la planification d'opérations militaires dont les causes premières sont un environnement social complexe. Ces nouveaux efforts sont désignés actuellement par le terme « conception » et ils sont axés sur des tentatives de mieux comprendre toute la gamme des problèmes sociaux complexes<sup>6</sup>, interactifs<sup>7</sup>, auxquels les planificateurs font face. La conception découle d'un concept élaboré au début des années 1970 par les professeurs Horst Rittel et Melvin Webber de l'Université Berkeley de Californie. Rittel et Webber, des concepteurs d'urbanisme, ont fait preuve d'originalité en utilisant le terme problèmes « épineux » pour décrire la nature mal définie, très exigeante, des problèmes sociaux qui ne peuvent être résolus adéquatement à l'aide des systèmes linéaires traditionnels datant des débuts de l'ère industrielle<sup>8</sup>. L'Armée américaine vient d'adopter ce concept pour étayer sa réflexion doctrinale actuelle sur les types de problèmes associés aux efforts de stabilisation et de reconstruction et aux opérations de guerre irrégulière en Irak, en Afghanistan et ailleurs<sup>9</sup>.

La conception n'est pas une innovation. En fait, les commandants et les étatsmajors utilisent depuis toujours leurs capacités de conception de façon délibérée ou improvisée et intuitive. La « nouvelle » approche de conception redirige nos efforts vers la reconnaissance des problèmes sousjacents aux conditions environnementales qui vont à l'encontre des intérêts nationaux des É.U. En raison de ce nouvel intérêt pour la guerre irrégulière, de ce changement de stratégie pour façonner l'environnement de façon proactive et de la nature des missions qui englobent des efforts de stabilisation et de reconstruction, les planificateurs doivent réfléchir dans un contexte stratégique plus exhaustif. Ce dernier comprend notamment des considérations sociales, politiques, économiques, religieuses et culturelles et souligne l'importance de déterminer si les mesures prises sont appropriées à notre environnement interconnecté. Puisque la plupart des problèmes sont essentiellement des problèmes sociaux, la majeure partie du contexte et des concepts qui constituent le fondement de la conception dans la planification militaire découlent d'un concept, celui des problèmes mal définis, complexes sur le plan social ou « épineux »<sup>10</sup>. Cette meilleure compréhension de l'environnement exige que les planificateurs adoptent une approche élargie de la planification pour ces types d'opérations, y compris une approche pangouvernementale. La conception, ses méthodes et son applicabilité à la planification au niveau opérationnel permettent de mieux comprendre pourquoi la conception et la planification se renforcent mutuellement, et méritent un examen plus poussé.

### Le concept

Dans le contexte de la résolution de problèmes sociaux, il existe habituellement deux types de problèmes : les problèmes bien structurés (anodins) et les problèmes mal structurés (épineux). Un problème bien structuré fait partie d'un ensemble de problèmes



Photo du DoD prise par Scott Dunn

Navire de soutien amphibie de la US Navy

semblables et est assez bien défini; il se caractérise par un énoncé stable, des solutions limitées, un point d'arrêt défini et un état final précis. Habituellement, les planificateurs peuvent évaluer objectivement si les solutions sont « bonnes » ou « mauvaises ». Souvent, les planificateurs peuvent tenter à plusieurs reprises de trouver une solution aux problèmes bien structurés sans modifier leur nature – bref, ils peuvent mettre des solutions à l'essai et les rejeter à leur guise<sup>11</sup>. Même si les problèmes bien structurés peuvent être complexes, ils sont normalement « résolus » avec le temps parce que leur énoncé est logique et stable.

Les problèmes mal structurés, dont font partie la plupart des problèmes sociaux<sup>12</sup>, ne permettent pas de trouver une solution précise avec certitude. Comme ils mettent en scène de multiples systèmes et intervenants, l'information recueillie est souvent contradictoire ou inclusive. La position de l'intervenant par rapport au problème définit la nature de ce dernier. Les intervenants peuvent recommander différentes solutions dont bon nombre sont directement opposées. Ces problèmes épineux n'ont aucune caractéristique claire et, au mieux, ils sont mal définis. Pour résoudre ces problèmes il faut faire appel à son « jugement », et c'est pourquoi ils ne sont jamais résolus – ils sont seulement résolus de nouveau, encore et encore<sup>13</sup>. Les problèmes mal structurés sont complexes et c'est cette combinaison que la conception a pour but d'examiner.

Par le passé, peu d'individus étaient touchés par des problèmes mal structurés. De nos jours, les problèmes sociaux sous-tendent toutes les opérations militaires et sont au premier plan de tous les efforts de planification. La notion de problèmes épineux cherche à rapprocher les dilemmes posés par les problèmes de planification sociale. Rittel et Weber ont invoqué qu'il existe toute une gamme de problèmes sociaux qui ne peuvent être réglés au moyen des approches traditionnelles, linéaires et analytiques<sup>14</sup>. Les formules scientifiques conçues pour solutionner les problèmes sociaux sont vouées à l'échec en raison de la nature interactive des problèmes<sup>15</sup>.

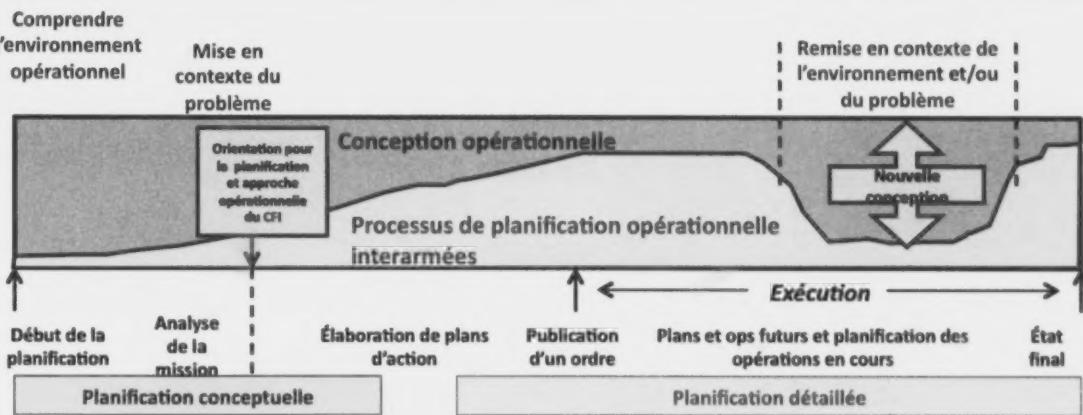
En ce qui concerne les problèmes épineux, nous ne sommes pas à la recherche de la vérité, mais plutôt d'une solution acceptable qui améliorera certaines caractéristiques du monde actuel<sup>16</sup>. En fin de compte, la guerre ou le conflit est le résultat de problèmes sociaux essentiellement complexes. Lorsque nous les mettons en contexte dans des groupes, des tribus, des sectes, des États-nations ou des régions, la complexité sociale atteint des proportions astronomiques. Si nous tenons compte aussi de l'histoire, de la culture, de la religion et d'autres facteurs, un problème épineux émerge. La compréhension de la nature de ces problèmes ne garantit pas la solution « appropriée » à une situation indésirable, mais permet aux planificateurs de définir le problème et, peut-être, de trouver une « meilleure » solution ou une solution acceptable.

Les problèmes relativement anodins qui surviennent durant des opérations militaires conventionnelles sous-tendent le mode de résolution typiquement militaire des problèmes. Malgré un certain degré de complexité, une logique inhérente et déterministe sous-tend les opérations de guerre traditionnelles. Les planificateurs peuvent appliquer certains principes à la planification de contingence des guerres traditionnelles. Une fois qu'ils ont compris les rapports entre les différents aspects du problème, ils comprennent que chaque action a des conséquences et que même si certaines actions renforcent le système ennemi, d'autres l'amenuisent. La méthode usuelle du jeu de guerre, c'est-à-dire l'action, la réaction et les contre-mesures, contribue considérablement à cette simplification

excessive du combat qui, après tout, est une entreprise humaine, et est donc assujetti à la confusion et à la friction. Le jeu de guerre traditionnel est un outil extrêmement utile, mais les planificateurs doivent comprendre que si le résultat du jeu de guerre est déterministe, le combat ne l'est pas. Lorsque les problèmes sont complexes et mal structurés, le jeu de guerre est toujours utile, mais les véritables avantages ne sont pas nécessairement associés aux résultats. La discussion sur les possibilités et les probabilités issues de l'interaction des systèmes et des intervenants, au sein des systèmes et entre ces derniers, est bien plus profitable.

La conception est une méthodologie qui permet d'utiliser la pensée créatrice et critique pour comprendre, se représenter et décrire des problèmes complexes et mal structurés et pour élaborer des moyens de les résoudre. La conception est une recherche ciblée qui permet au commandant et à son état-major de comprendre une situation complexe, de saisir cette compréhension<sup>17</sup> et de l'utiliser pour dresser une carte mentale commune. Les commandants utilisent la conception pour mettre en contexte l'environnement, déterminer les conditions qui s'opposent aux intérêts nationaux des É.U. et décrire les tensions inhérentes aux conditions éventuelles qui caractérisent un problème à résoudre ou à gérer. À partir de cette compréhension de l'environnement, on effectue une analyse critique du problème en fonction du résultat souhaité et des conditions prévues. Les résultats de la mise en contexte de l'environnement et du problème mènent à des solutions possibles. La conception est une méthode itérative qui s'appuie sur une recherche constante et est, en soi, non linéaire. La conception est habilitée par la pensée systémique et le discours fondé sur l'apprentissage et les évaluations, et ce processus se poursuit tout au long de la planification et de l'exécution<sup>18</sup>. Par exemple, au Kosovo, on a élaboré la solution politique souhaitée (essentiellement une province du Kosovo dont la population serait uniquement composée de Croates) sans tenir compte des réalités de l'environnement. En établissant l'état final stratégique, on a omis de prendre en considération les conditions existantes, les intervenants éventuels, les tendances dans l'environnement, les relations internes et externes, les modes de résistance ainsi que l'opposition ou l'appui à n'importe quelle solution proposée. Ainsi, la campagne de bombardement de 78 jours a été restreinte et désorganisée en raison de la négligence totale des intérêts contradictoires dans la formulation de la solution souhaitée et d'une mauvaise compréhension du problème et de son environnement<sup>19</sup>. Même si les forces aériennes étaient suffisamment puissantes pour sévir contre les Serbes, cela n'a pas suffi à mettre fin unilatéralement au nettoyage ethnique, et par conséquent, la campagne s'est prolongée<sup>20</sup>. L'OTAN n'a pu atteindre l'état final désiré qu'une fois que les commandants supérieurs eurent essentiellement repensé la campagne.

Un plan est « une méthode de réalisation d'un objectif » ou « l'organisation méthodique des éléments d'une conception globale<sup>21</sup> ». Habituellement, la planification se divise en deux processus liés : la conception et l'exécution. La conception permet de dégager le cadre général de l'objectif, un énoncé commun du problème, le rapport entre le problème et l'environnement et une description générale des « moyens ». L'exécution porte essentiellement sur les moyens d'atteindre le but ou l'état final souhaité. On peut utiliser plusieurs modèles de résolution des problèmes dans un processus de planification, mais le PPOI permet aux planificateurs d'effectuer la conception et l'exécution simultanément. Pendant la planification, ces composantes se chevauchent et la distinction entre les deux n'est pas claire. À mesure que les commandants et les état-major raffinent leur concept de l'opération, ils perfectionnent la conception et l'intègrent dans le plan. Pour en arriver



## Planification opérationnelle interarmées

Si les circonstances le permettent, les premiers efforts de planification sont axés sur la conception opérationnelle (la planification conceptuelle) jusqu'à ce que le CFI diffuse une orientation pour la planification et une approche opérationnelle générale. L'accent est mis ensuite sur la planification détaillée tandis que les planificateurs continuent de perfectionner l'approche opérationnelle. Durant l'exécution, l'évaluation permettra de faire le suivi des changements de l'environnement opérationnel et de la nature du problème. Ces changements peuvent amener le CFI à revoir les hypothèses de conception antérieures, à « remettre » le problème en contexte, à entamer une nouvelle conception, s'il y a lieu, et à élaborer une nouvelle approche opérationnelle ou à s'adapter autrement aux opérations en cours.

### L'équilibre de la conception opérationnelle et du PPOI

ensuite à une compréhension visuelle de l'environnement, il faut établir une carte mentale décrivant les relations complexes au sein de ce dernier.

Mais d'abord, pourquoi étudier la conception? La première raison, c'est que depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, on s'est penché presque uniquement sur le niveau opérationnel de la guerre, ce qui a peut-être nué à notre capacité d'envisager les problèmes hors d'un contexte de guerre conventionnelle. Comme les conditions et les intervenants de l'environnement contemporain sont difficiles à comprendre, il est difficile d'élaborer des solutions ou des solutions possibles aux problèmes. Pour faire le lien entre les intervenants dans l'environnement et une compréhension détaillée de l'environnement lui-même, il faut être apte à penser de façon stratégique. La pensée stratégique est difficile à maîtriser, en partie parce que nous nous consacrons la majeure partie de notre carrière professionnelle à acquérir une expertise tactique caractérisée par une pensée linéaire ainsi que par des problèmes et des solutions assez bien structurés. La pensée stratégique exige une réflexion non linéaire et innovatrice, donc, de s'aventurer dans l'inconnu. Comme nos opérations vont probablement se dérouler à l'avenir dans le cadre de guerres irrégulières ou hybrides, les adeptes de la pensée traditionnelle auront de la difficulté à résoudre les dilemmes causés par les problèmes complexes.

Comme les militaires sont appelés de plus en plus à résoudre des problèmes fondés sur des inégalités sociales ou sur la compétition, les modèles sociaux complexes et les causes profondes inhérents à l'environnement stratégique représentent un défi pour les planificateurs d'aujourd'hui. La multitude d'intervenants – favorables, défavorables et neutres – présents dans ces types de contexte et la nécessité de comprendre leurs motifs et de déterminer s'ils sont opposés aux nôtres, accroît de façon quasi insurmontable la

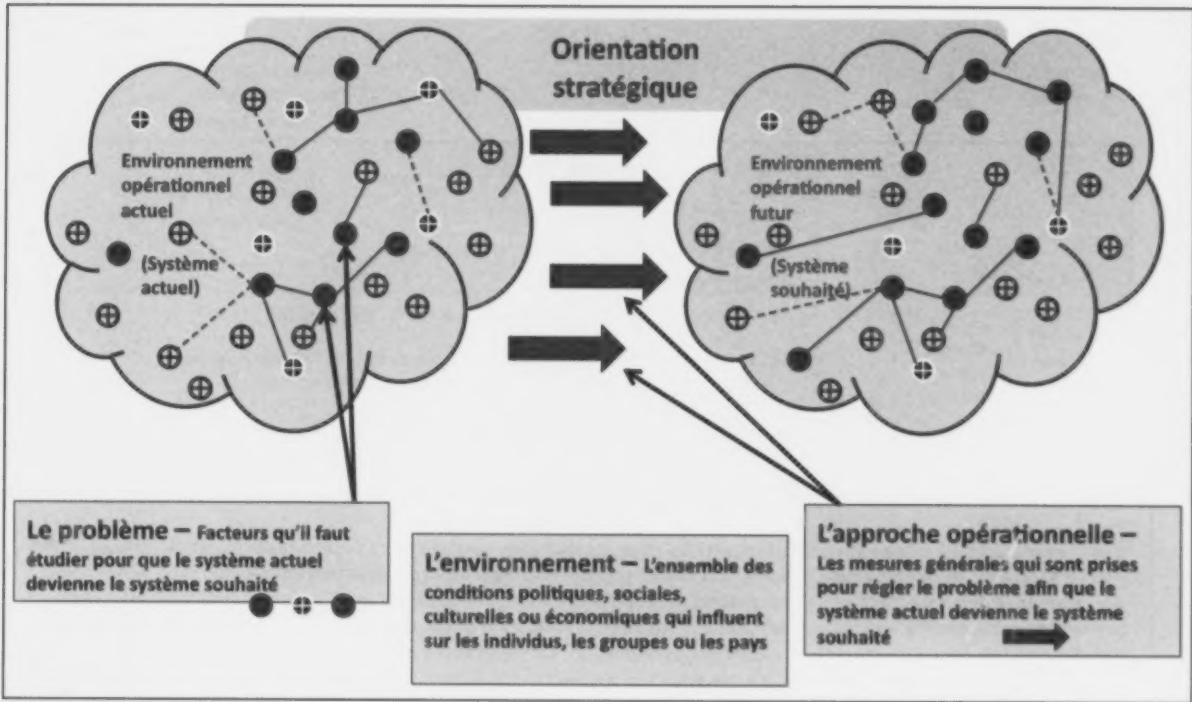
complexité de ces problèmes. Les intervenants dans l'environnement stratégique doivent composer avec une mosaïque sociale difficile à comprendre – la structure et les normes sociales, les religions, les classes, les tribus, les relations, l'histoire et d'autres considérations augmentent la complexité de l'environnement. Tandis que nous nous intégrons à l'ensemble des éléments des forces américaines et des puissances multinationales afin de déployer des efforts unifiés, nous devons considérer attentivement l'incidence de toutes ces complexités sur les actions que nous désirons entreprendre.

### Méthodologie de la conception

Un concept se compose de trois éléments distincts<sup>22</sup>. Ces trois éléments – la mise en contexte de l'environnement, du problème et de la solution – constituent une méthodologie d'apprentissage qui correspond à trois questions fondamentales auxquelles il faut répondre pour élaborer un concept utilisable :

- À quel contexte le concept vaut-il s'appliquer? (Mise en contexte de l'environnement)
- Quel problème le concept doit-il résoudre? (Mise en contexte du problème)
- Quelle approche généralisée va permettre de résoudre le problème? (Mise en contexte de la solution)

Pendant la conception, le commandant et son état-major considèrent les conditions, les circonstances et les facteurs qui influent sur les conditions souhaitées ou sur notre capacité d'agir dans l'environnement. C'est grâce à la compréhension et à la synthèse des conditions actuelles et des conditions souhaitées que les états-majors élaborent des approches visant à atteindre ces résultats. À



#### Composants de conception

mesure que des solutions possibles sont élaborées, les commandants et les étatsmajors peuvent en déduire que leur évaluation initiale du problème était inexacte ou incomplète; ils doivent donc continuer de mettre le problème en contexte, ce qui entraîne la nécessité d'adapter la solution<sup>23</sup>.

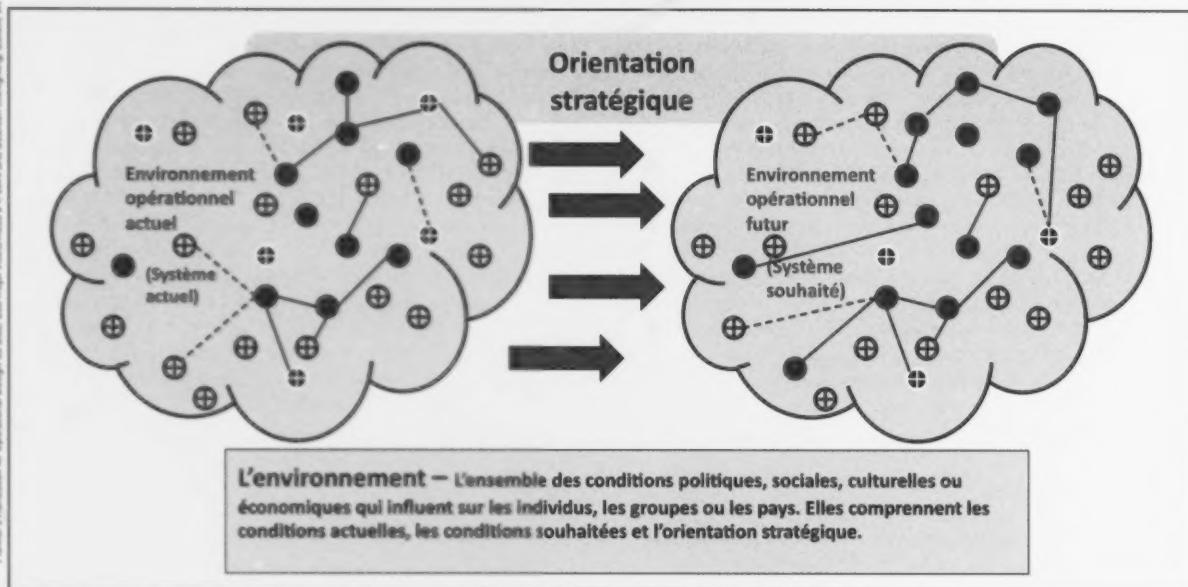
#### La mise en contexte de l'environnement

La mise en contexte de l'environnement consiste à organiser, à interpréter, à décrire et, généralement, à tenter de comprendre une réalité complexe pour orienter les mises en contexte subsequentes. Elle intègre les aspects politiques, militaires, économiques et sociaux, l'information et l'infrastructure (PMESII) ainsi que l'histoire, la culture et toutes les relations intrinsèques. Elle doit comprendre aussi l'identification des intervenants et des tendances dans l'environnement, les stratégies contradictoires et les tendances inhérentes au système. La mise en contexte de l'environnement doit aussi déterminer la raison d'être de la stratégie ou du plan. Cette mise en contexte facilite la formulation d'hypothèses ou de modèles qui lient l'aspect environnemental et décrivent initialement le problème à résoudre. Par exemple, la décision de lancer l'opération *Iraqi Freedom* n'aurait pas dû viser à destituer Saddam Hussein uniquement parce qu'il possédait des armes chimiques et qu'il pouvait appuyer des organisations terroristes; cette décision aurait dû être fondée sur d'autres raisons de renverser son régime. Il aurait fallu, notamment, examiner les répercussions d'un échec de sa destitution; les systèmes politiques, religieux et sociaux qui soutenaient son régime ou s'y opposaient; les partisans et les adversaires éventuels au sein de ces systèmes et entre eux; les intervenants externes et leurs stratégies; enfin, il aurait fallu décrire le rôle futur de l'Irak dans la région. De plus, si l'on avait considéré des facteurs tels que l'identification des intérêts américains en Irak, dans la région et dans le monde à l'époque, ainsi que le risque associé au passage à l'action ou à l'omission d'agir, on aurait augmenté la précision de la mise en contexte environnementale.

Pour comprendre l'environnement opérationnel, il faut d'abord analyser le contexte de la situation conformément à l'orientation et aux directives émises par l'autorité supérieure. La conception n'est valide que si l'on a compris l'environnement actuel et prévu, pourquoi certains de ces aspects sont inacceptables et la raison d'être des résultats souhaités. Les commandants et leurs étatsmajors examinent les directives pertinentes, les orientations antérieures et les missions et transmettent à l'autorité supérieure toute nouvelle information ou différence par rapport à la compréhension initiale de l'environnement. Les commandants et les étatsmajors confirment également l'état final souhaité établi par l'autorité supérieure ou en proposent un autre.

Lorsqu'on examine les conditions actuelles en fonction des conditions souhaitées, il faut comprendre la nature dynamique de l'environnement. Sans intervention, l'environnement évoluerait de façon rationnelle et prévisible ou irrationnelle et chaotique. Du point de vue américain, certaines conditions environnementales seraient désirables, mais d'autres seraient indésirables ou peut-être sans incidence. Puisque les É.U. ont adopté une nouvelle stratégie, c'est-à-dire «façonner» ces conditions futures, les forces américaines doivent mener des opérations à l'échelle mondiale. Ces opérations ou activités tentent de renforcer les conditions environnementales positives et d'atténuer ou d'éliminer celles qui sont indésirables. Nos actions sont fondées sur nos intérêts nationaux et sur le risque acceptable et elles sont réévaluées lorsque les conditions changent.

Tout comme les É.U., certains individus, groupes, organisations et d'autres Étatsnations désirent également établir certaines conditions en fonction de leur situation ou de leurs intérêts. Certaines de ces conditions souhaitées sont parallèles aux nôtres, mais d'autres sont différentes ou complètement opposées. Lorsque les É.U. agissent dans leur propre intérêt, l'environnement (selon les interactions entre les intérêts en question) réagit en conséquence. Ainsi, l'environnement et la mise en contexte de l'environ-



#### Environnement

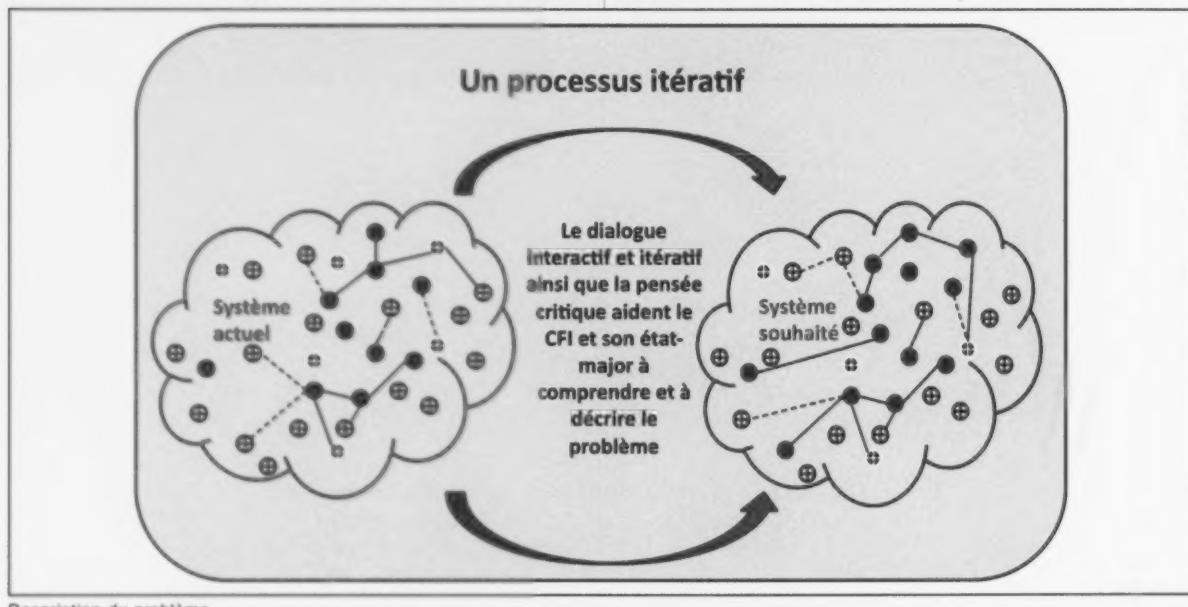
nement sontils en proie à des changements perpétuels. Suivant la nature du changement subi par l'environnement, il se peut que les planificateurs soient amenés à réévaluer la mise en contexte du problème et de la solution.

#### La mise en contexte du problème

La mise en contexte du problème précise la mise en contexte de l'environnement et définit où il est possible d'agir pour transformer les conditions actuelles en conditions souhaitées. La mise en contexte du problème ne se limite pas à analyser les interactions et les relations dans l'environnement. Elle identifie les zones de tension et de compétition – ainsi que les possibilités et les défis – sur lesquels les commandants doivent se pencher pour transformer les conditions actuelles en conditions souhaitées. La tension est la dif-

férence entre les conditions actuelles et les conditions souhaitées qui vont fort probablement à l'encontre des désirs des autres intervenants ainsi que des tendances naturelles de l'environnement. Cette tension est exacerbée par la résistance ou la friction entre les intervenants ou au sein de l'environnement, qui sous-tend souvent la cause profonde du problème ou l'identification des facteurs. Le commandant et son état-major déterminent les causes profondes en analysant les tendances et les agissements éventuels des intervenants pertinents.

Pendant la mise en contexte du problème, l'analyse permet d'identifier les conséquences positives et négatives de l'exercice d'une influence sur les causes profondes dans l'environnement opérationnel, compte tenu des différences qui existent entre les conditions actuelles et souhaitées. Lorsque le commandant et l'état-



#### Description du problème

major passent à l'action dans l'environnement opérationnel, ils peuvent exacerber la cause profonde. L'identification de la cause profonde est essentielle à la transformation des conditions actuelles et elle est exploitée pour provoquer un changement. Si une telle identification n'a pas lieu, d'autres tensions pourraient miner la transformation et il faudra les gérer de façon appropriée. Les différences entre les perceptions, les buts et les capacités des intervenants pertinents suscitent des tensions qui sont une source de problèmes et qui peuvent à la fois favoriser et entraver la transformation. En choisissant la façon de gérer ces tensions, le commandant définit le problème que la conception va permettre de solutionner en fin de compte<sup>24</sup>. Il se peut qu'on ne puisse résoudre la cause profonde dans les délais impartis ou que les conséquences de son élimination soient inacceptables. Par conséquent, les commandants doivent être disposés à adopter une approche indirecte du problème en examinant les conditions qui minimisent les effets de la cause profonde.

### La mise en contexte de la solution

La mise en contexte de la solution est une conceptualisation des mesures générales qui produiront les conditions définitoires de l'état final souhaité. Lorsqu'ils élaborent les approches opérationnelles, les commandants tiennent compte de la nature directe ou indirecte de l'interaction avec les intervenants pertinents et des variables opérationnelles dans l'environnement opérationnel. Tandis que les commandants étudient les diverses approches, ils évaluent les types de mécanismes de défaite ou de stabilité qui pourraient réduire les tensions entre les conditions éventuelles susceptibles de définir l'état final. Ainsi, la mise en contexte de la solution permet aux commandants de se représenter et de décrire les combinaisons possibles de mesures à prendre pour atteindre l'état final souhaité, compte tenu des tensions identifiées pendant la mise en contexte de l'environnement et du problème. Lorsqu'ils élaborent des plans d'action pendant la planification détaillée, la mise en contexte de la solution dégage la logique qui soutient la combinaison unique de tâches nécessaires à la réalisation de l'état final souhaité.

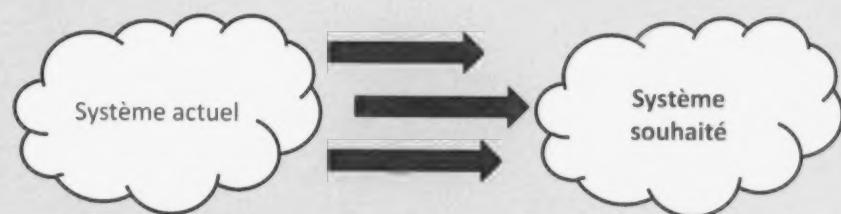
L'une des méthodes permettant de décrire la mise en contexte de la solution consiste à utiliser les éléments de la conception opérationnelle, plus précisément les lignes d'opération, qui illustrent les liens entre les tâches, les objectifs, les conditions et l'état final souhaité. La conception permet d'illustrer la mise en contexte de la solution de la manière qui traduit le mieux sa structure, c'est-à-dire un graphique. En fin de compte, le commandant détermine la meilleure méthode pour trouver la solution. Afin de garantir la compréhension de l'approche opérationnelle, un texte détaillé doit accompagner les lignes d'opération<sup>25</sup>. Par exemple, la description détaillée d'une ligne d'opération intitulée *Engagement de la Libye* explique les conditions politiques, sociales et militaires actuelles en Libye qui nécessitent un engagement actuel et futur dans le but ultime de faire de la Libye un partenaire actif des É.U. dans la région. Les lignes d'opération et les éléments connexes permettent de mieux se représenter un processus cognitif détaillé.

### Application de la conception à la stratégie et à la planification

Les stratégies et les plans sont une réaction à un stimulus environnemental négatif potentiel ou sont établis en prévision d'un tel stimulus et font le lien entre les méthodes, les façons et les moyens de régler les problèmes identifiés. C'est pourquoi l'application de la méthodologie de la conception à une stratégie ou à un plan est appropriée. En fait, puisque le fondement de la conception découle carrément du concept des problèmes mal structurés, c'est dans le contexte stratégique qu'elle est utilisée à meilleur escient.

L'un des éléments clés permettant de comprendre la nature de la mise en contexte de l'environnement et du problème est une compréhension étendue de la raison d'être de la stratégie ou du plan en premier lieu. Le Président ou le Secrétaire de la Défense doit juger qu'il y a dans l'environnement un élément suffisamment important pour justifier l'utilisation d'un ou de tous les éléments de la puissance nationale. Ce jugement doit être accompagné d'une description de l'étendue et de la profondeur de la stratégie ou du plan prévu. Faute de compréhension claire des relations et des ten-

### L'approche opérationnelle : Les mesures générales que la force interarmées prendra pour que le système actuel devienne le système souhaité



**L'approche opérationnelle regroupe habituellement des lignes d'opération et des lignes d'exécution**

### Approche opérationnelle

sions inhérentes à l'environnement et d'une évaluation du niveau d'intérêt national et du risque connexe, une mission devant être de courte durée et qui est mal évaluée peut rapidement se transformer en un effort à long terme coûteux en vies, en ressources et en possibilités. En conséquence, la capacité d'agir dans l'environnement quand des intérêts nationaux essentiels sont en jeu s'en trouve limitée.

### Application de la conception à la planification opérationnelle

La question fondamentale à laquelle il faut répondre est la suivante : Comment la conception se déroule-t-elle ? Pendant la mise en contexte de l'environnement, on pose des jugements de valeur pour déterminer s'il y a un problème et pour évaluer une solution. Si l'on comprend que le niveau d'intérêt de ces valeurs peut changer avec le temps en raison de différents facteurs, cela affectera la nature même de la mise en contexte de l'environnement.

La première étape de la mise en contexte de l'environnement consiste à décrire la situation actuelle. Dans un cadre de référence tel que le PMESII, l'analyse tactique graphique interarmées de l'environnement opérationnel permet d'obtenir une structure initiale sur laquelle reposera la carte cognitive de l'environnement<sup>26</sup>. À mesure que les planificateurs comprennent les systèmes et les rapports, ils peuvent élaborer une compréhension commune en utilisant des cartes qui illustrent ces relations. Le concept du temps fait partie inhérente de l'environnement actuel : l'histoire aide à comprendre les intervenants actuels et leurs rapports et la compréhension des tendances environnementales permet de dégager des scénarios futurs possibles. Font partie de ce cadre de référence des facteurs américains nationaux et internationaux, y compris les opérations multinationales et le niveau d'intérêt et de risque associés à chacune d'elles.

Il faut analyser l'orientation stratégique parce qu'elle accorde de l'importance à différents aspects de l'environnement. L'orientation délimite l'environnement opérationnel au moyen de contraintes, de restrictions<sup>27</sup> et d'autres paramètres, par l'intermédiaire des ordres, des politiques et du droit. Les conditions actuelles, l'orientation stratégique, les valeurs énoncées et l'état final souhaité contribuent à établir les limites de la mise en contexte de l'environnement.

La mise en contexte du problème est la suite naturelle de l'analyse et des évaluations effectuées pendant la mise en contexte de l'environnement. La différence entre les conditions que nous recherchons et celle que les autres souhaitent obtenir détermine l'étendue et la gravité du problème. Parfois, il est souhaitable de maintenir le statu quo, et parfois, on ne peut s'attaquer qu'à un sousensemble de ces conditions recherchées compte tenu du temps et des ressources dont on dispose. Pendant la mise en contexte de l'environnement, on décrit les intervenants, les tendances, les possibilités et les relations au sein de l'environnement qui sont partie prenante de toute solution éventuelle. À mesure que les planificateurs examinent les différences entre les conditions éventuelles, ces tensions forment des modèles de soutien et d'opposition à toute solution proposée. Les rapports que les participants entretiennent avec les problèmes définissent le degré de soutien ou d'opposition à toute solution proposée.

Si la mise en contexte du problème est acceptée par le commandement supérieur, les planificateurs s'attaquent à la mise en contexte de la solution. Durant l'élaboration de toute action pos-

sible, il faut tenir compte du temps, de l'espace, des ressources, du risque, du niveau d'intérêt national et du but. Compte tenu de ces variables inhérentes à n'importe quelle solution, le planificateur peut déterminer si l'on dispose d'assez de temps ou de ressources pour créer les conditions recherchées ou si leur coût est excessif. Dans l'affirmative, il faut modifier l'orientation, que ce soit en restreignant les attentes, en attribuant des ressources supplémentaires ou en réévaluant les coûts, les avantages et les risques. Par exemple, si les planificateurs de l'opération *Iraqi Freedom* avaient conclu que les É.U. demeuraient en Irak pendant huit ans, au coût de centaines de milliards de dollars, les dirigeants stratégiques auraient peut-être réévalué les coûts, les avantages et les risques et décidé que des objectifs moins grands seraient peut-être souhaitables.

La figure 1 illustre les relations entre les mises en contexte et certaines de leurs principales composantes. La première étape du processus consiste à décrire et à comprendre les conditions existantes dans la mise en contexte de l'environnement. Tandis qu'ils étudient le problème et mettent en contexte la solution, les planificateurs doivent tenir compte des rapports entre toute activité et la mise en contexte de l'environnement ainsi que de son incidence sur cette dernière et ils doivent prendre en compte les répercussions subséquentes sur ces deux mises en contexte.

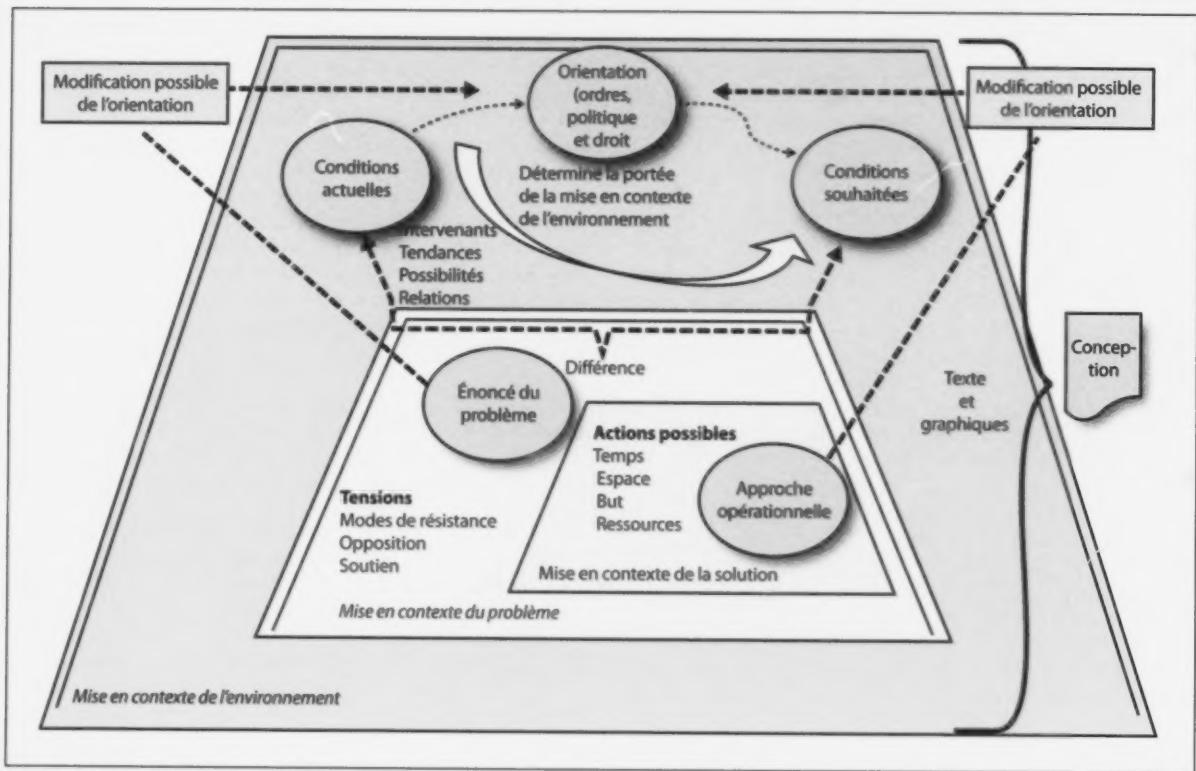
### Une approche de l'application de la conception<sup>28</sup>

L'élaboration de ces trois mises en contexte par l'intermédiaire d'un cadre de référence pour la résolution des problèmes constitue le fondement d'un concept de stratégie ou de plan et fournit les détails nécessaires à la rédaction d'un plan exhaustif et à la production des graphiques connexes. L'énoncé du problème rédigé pendant la mise en contexte de ce dernier transmet la façon dont le commandant comprend le problème et c'est sur cette compréhension que seront fondées les actions de l'organisation. Ensemble, ces trois mises en contexte font partie d'un processus itératif qui se déroule tout au long de l'élaboration de la stratégie ou du plan.

### Mise en contexte et remise en contexte

Dans le cadre de la conception, on utilise les termes « mise en contexte » et « remise en contexte » pour décrire le processus par lequel on tente de mettre de l'ordre dans l'environnement, le problème et les solutions éventuelles. Ces mises en contexte sont liées par un processus itératif tenant compte de la nature interactive et réactive de l'environnement ainsi que des effets de toute mesure proposée ou réelle sur cet environnement. En raison de sa nature même, ce processus doit comporter une analyse déductive approfondie ou la mise en contexte de l'environnement afin d'identifier et de comprendre les composantes élémentaires du système en question ainsi que les systèmes sousjacentes ou reliés. La mise en contexte initiale de l'environnement et les jugements de valeur posés à l'égard du degré d'acceptabilité des conditions actuelles constituent la « mise en contexte du problème »<sup>29</sup> et ont lieu pendant l'étape d'analyse de la mission du PPOI<sup>30</sup>.

À mesure que les planificateurs identifient les problèmes éventuels et étudient les solutions possibles, ils ont besoin d'un portrait plus précis de l'environnement. Lorsqu'un système est ventilé pour favoriser une meilleure compréhension, il en ressort des incohérences et des ambiguïtés qui diminuent la précision de la compréhension antérieure ou en révèlent la fausseté. Alors que ce processus semble entraîner seulement le chaos, la modification du système permet de rétablir l'ordre. Ce système modifié rassemble



#### Approche de l'application conceptuelle

les modèles et les idées en un concept généralisé qui permet une meilleure compréhension du chaos sous-jacent. Comme ce processus cyclique pourrait se poursuivre perpétuellement en quête de la connaissance « idéale », les commandants déterminent le degré de connaissance nécessaire à la réalisation du but fondamental.

Une remise en contexte s'impose quand un changement dans l'environnement ou la compréhension du problème modifie considérablement les hypothèses ou les modèles qui constituent le fondement du concept ou justifie l'élimination de ces hypothèses ou modèles. Comme la mise en contexte de l'environnement évolue continuellement, il en va de même pour la mise en contexte du problème et de la solution. Les critères à l'origine de la remise en contexte appuient la capacité du commandant de comprendre, d'apprendre et d'adapter – et signifient aux commandants qu'ils doivent reformuler leur compréhension de l'environnement opérationnel, du problème et des approches éventuelles.

#### Mise en contexte/remise en contexte du problème appliquée aux éléments de la conception opérationnelle

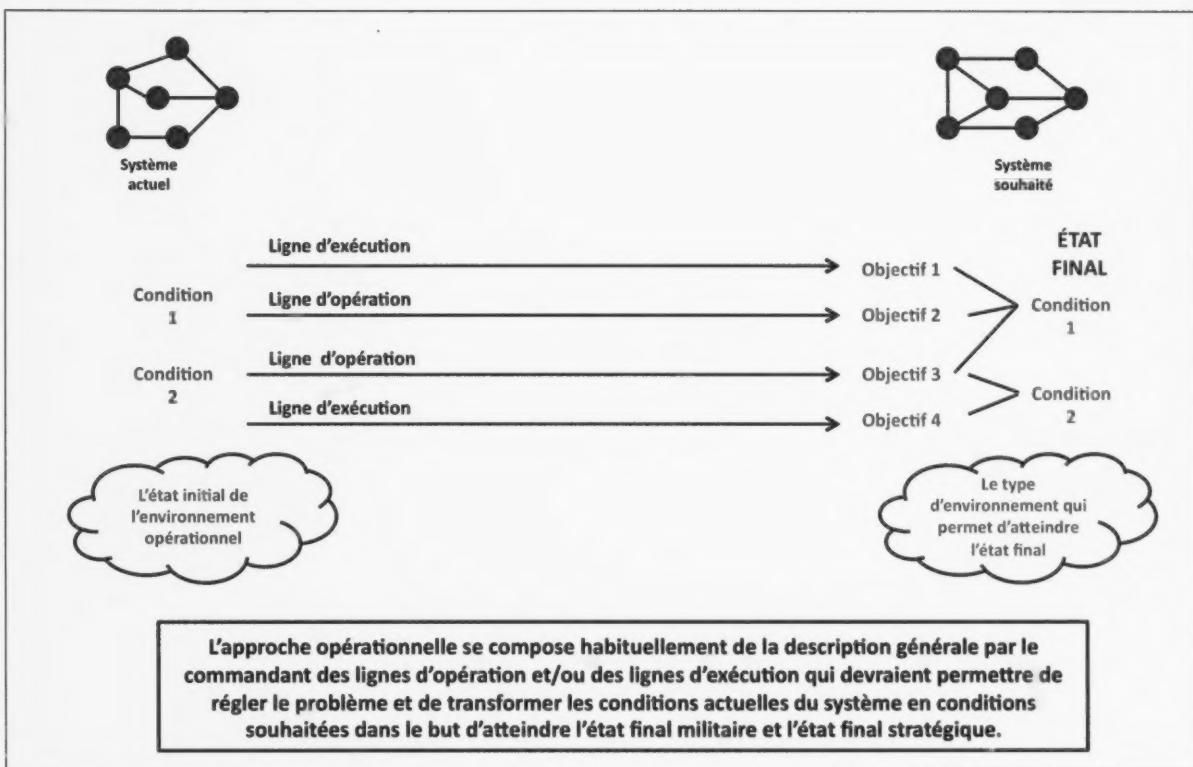
**A**fin que les lecteurs comprennent les « conditions » et les termes connexes utilisés dans le présent article, quelques définitions sont de mise. À l'heure actuelle, les conditions ne font pas partie de la conception opérationnelle et ne sont pas définies dans la publication interarmées 50. Cependant, elles le sont dans la publication interarmées 102, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, comme suit : « Les variables d'une situation ou d'un environnement opérationnel dans lequel une unité, un système ou un individu est censé fonctionner et qui peuvent influer sur le rendement<sup>31</sup> ». Dans la publication interarmées 201.3, *Joint Intelligence Preparation of the Operational*

*Environment*, on n'utilise pas le terme « conditions » pour décrire l'environnement, mais plutôt l'expression « caractéristiques de l'environnement opérationnel<sup>32</sup> ». Bref, lorsqu'on se penche sur l'utilisation des éléments courants de la conception opérationnelle, les conditions désignent les caractéristiques de l'environnement<sup>33</sup>.

On peut utiliser la totalité ou une partie des éléments de la conception opérationnelle dans n'importe quelle des trois mises en contexte. Par exemple, dans la mise en contexte initiale de l'environnement, l'évaluation décrit les conditions actuelles et l'état final souhaité. La mise en contexte du problème intègre bon nombre des éléments de la conception tels que les objectifs, les critères de conclusion, le centre de gravité et quelquesuns des points décisifs. La mise en contexte de la solution représente l'approche opérationnelle et comprend habituellement bon nombre des éléments restants tels que les effets, les points décisifs, l'approche directe/indirecte, les lignes d'opération, etc.<sup>34</sup>. Cependant, étant donné la nature symbiotique des relations entre l'approche opérationnelle et la mise en contexte du problème et de l'environnement, le planificateur doit utiliser les éléments de la conception de façon itérative à mesure qu'il se penche sur les mises en contexte. De plus, puisque chaque situation est essentiellement unique, il se peut que les planificateurs doivent adapter de façon innovatrice certains des termes à la situation; cette forme de souplesse et de capacité d'adaptation est nécessaire pour résoudre des problèmes complexes.

#### La relation entre la conception et les évaluations

**L**es évaluations sont définies comme « ... un processus qui mesure les progrès réalisés par la force interarmées dans l'accomplissement de la mission. Les commandants évaluent constam-



#### Approche opérationnelle – Notions de base

ment l'environnement opérationnel et le progrès des opérations et les comparent à leur vision et à leur intention initiales<sup>35</sup> ». Les évaluations, qui constituent une partie intégrante de la conception et de n'importe quelle planification, ont toujours été axées sur l'adversaire et ont négligé de tenir compte de la population, de l'économie et d'autres aspects d'un environnement dynamique qui composent un problème épique<sup>36</sup>. Habituellement, une stratégie d'évaluation est élaborée seulement lorsque les planificateurs ont élaboré des plans d'action éventuels et que le commandant en a choisi un. À ce stade, les planificateurs ont raté l'occasion de fournir des mécanismes appropriés pour évaluer les résultats des activités prévues ni la possibilité de mieux comprendre l'environnement et la nature du problème grâce à la recherche opérationnelle. Les planificateurs considèrent habituellement les évaluations comme une activité officielle « après le fait ». En réalité, des évaluations sont faites tout au long des processus de planification et d'exécution. Par exemple, l'évaluation initiale d'une condition indésirable dans l'environnement opérationnel doit faire l'objet d'une évaluation de base préalable afin qu'on puisse porter un jugement de valeur qui orientera les opérations. Les évaluations prennent plusieurs formes : formelles, officieuses, internes, externes, subjectives et objectives, et ainsi de suite.

Les évaluations sont une composante essentielle de la conception parce qu'elles constituent le seul moyen de définir le problème initial et d'anticiper, de créer et de reconnaître le changement, les possibilités et les transitions. Les planificateurs doivent déceler et exploiter les possibilités d'évaluation tout au long du processus de la conception et de n'importe quel processus de planification des opérations. La compréhension de la nature itérative de la conception et du processus de planification des opérations fournira aux planificateurs une multitude de possibilités de mettre en contexte et

de remettre en contexte le problème afin de s'assurer qu'ils résolvent les véritables problèmes.

#### Conclusion

**E**n l'absence d'une puissance homologue dans l'avenir immédiat, les É.U. ont recentré leurs efforts sur une stratégie de façonnement qui consiste à exercer aujourd'hui une influence sur les événements afin de prévenir des opérations de combat d'envergure. Cette stratégie va de pair avec la nécessité de comprendre l'environnement stratégique global, les intervenants, les tendances et les autres influences qui *appuient* nos efforts ou qui *s'y opposent*. La vaste majorité des futures opérations militaires viseront à résoudre des problèmes complexes et mal structurés. Les commandants et les étatsmajors doivent être en mesure d'intégrer les ressources pangouvernementales américaines pour façonner correctement l'environnement, conformément aux buts et aux intérêts des É.U.

La conception repose sur la pensée systémique et constitue un moyen d'appliquer la pensée stratégique pour se représenter plus exactement l'environnement opérationnel. À l'aide de ses trois mises en contexte, la conception aide le commandant et son état-major à mieux comprendre les conditions actuelles et souhaitées, de sorte que l'art opérationnel puisse être utilisé plus efficacement pour élaborer des possibilités d'emploi de la force. De par sa nature itérative, la méthode de conception – intrinsèque aux processus de planification traditionnels – fournit au commandant une évaluation perpétuelle de l'environnement, des problèmes, des solutions et de leurs relations interactives, ce qui permet d'axer les efforts sur la résolution du véritable problème. Sans la perspective unique résultant de la conception, les liens

entre l'environnement, le problème et la solution dans un environnement complexe sont habituellement mal définis.

La conception ne permettra jamais de surmonter l'incertitude ou le chaos, mais elle aidera le planificateur à comprendre la nature interactive et changeante des types d'environnement dans lesquels les forces américaines opéreront à l'avenir. Si l'on sait comment appliquer ces concepts à l'élaboration d'une stratégie ou d'un plan et si l'on comprend la relation symbiotique entre les éléments de la conception, il sera beaucoup plus facile de s'assurer que même si un plan n'est pas « idéal », il n'aggravera pas à tout le moins la situation. Souvent, lorsqu'on s'attaque à des problèmes épineux, le mieux qu'on puisse faire est de trouver une solution « assez bonne ». Sans le processus de la conception, toutefois, une solution « assez bonne » pourrait être hors d'atteinte.

RMC

## NOTES

1. Publication interarmées 5-0, *Joint Operation Planning*, Washington DC: Joint Chiefs of Staff, 2006, III-5.
2. *The Joint Operating Environment*, Suffolk, VA, United States Joint Forces Command, Center for Joint Futures, 2008, p. 34.
3. *Quadrennial Defense Review*, Washington, DC, Department of Defense, février 2010, p. 69.
4. Publication interarmées 5-0, iv-3.
5. Publication interarmées 5-0, xvi.
6. Jeff Conklin, « Wicked Problems and Social Complexity », *Dialog Mapping: Making Sense of Project Fragmentation*, 2005, <http://www.cognexus.org/id42.htm>, p. 1215. Consulté le 24 février 2010. Selon Conklin, la complexité sociale est « ... fonction du nombre et de la diversité des intervenants dans un projet. Plus les collaborateurs sont nombreux, plus la complexité sociale sera grande. Plus les collaborateurs seront différents, plus la complexité sociale sera grande. » Puisque chaque collaborateur a établi son propre but et sa propre perspective par rapport au problème, et possède une histoire, une culture et même une langue spécifiques, le problème devient de plus en plus complexe. [Traduction]
7. Horst W. Rittel et Melvin M. Webber, « Dilemmas in a General Theory of Planning », paru dans *Policy Sciences* 4, n° 2, 1973, p. 156, 167. Rittel et Webber discutent de la nature de l'environnement contemporain dans le contexte des systèmes ouverts interactifs. Un système ouvert interagit continuellement avec son environnement et représente l'environnement global actuel.
8. *Ibid.*, p. 157-160. Rittel et Webber discutent du sens du mot « épineux » et expliquent qu'il signifie sensiblement la même chose que le terme « malin (comme un lutin) » ou « vicieux (comme un cerce) », mais qu'il n'a pas le même sens que malveillance.
9. Le plus récent document est la brochure 5255500 du TRADOC, *The United States Army Commander's Appreciation and Campaign Design*, version 1.0, datée du 28 janvier 2008. L'ÉBAUCHE du manuel de campagne 50, qui paraîtra prochainement, intègre ces idées et les définit. La version initiale de la publication interarmées 50 englobe bon nombre des mêmes concepts et idées.
10. Rittel et Webber, p. 160. Rittel et Webber utilisent le terme « épineux » pour décrire des problèmes auxquels les planificateurs urbains font habituellement face, plus précisément dans la planification sociale et/ou la planification de politique, ainsi que la recherche infructueuse de solutions à ces problèmes mal structurés. Ils relèvent au moins dix caractéristiques distinctives des problèmes propres à la planification et utilisent le terme « épineux » pour illustrer la complexité des enjeux.
11. Jeff Conklin. Ce sont Rittel et Webber qui ont d'abord utilisé le terme « anodins » pour décrire ces problèmes par opposition aux problèmes épineux, mais ils n'ont pas proposé de définition ou d'exemples de ces problèmes. Conklin a défini ce qu'est un problème anodin et a énoncé les six caractéristiques de ces problèmes, susmentionnés. Rittel et Webber décrivent les problèmes sociaux et les autres enjeux de la planification gouvernementale comme des questions de politique publique, p. 160.
12. *Ibid.*
13. Tom Ritchey, *Wicked Problems: Structuring Social Messes with Morphological Analysis*, 2005-2008, Swedish Morphological Society.
14. Rittel et Webber, p. 155.
15. *Ibid.*, p. 167.
16. *USAWC Campaign Planning Handbook AY 10*, Carlisle, PA, Department of Military Strategy, Planning and Operations, 2010, p. 29.
17. Brochure 525-5-500 du TRADOC, p. 6.
18. *Kosovo Report: A Report From The Independent International Commission on Kosovo*, Commission internationale indépendante sur le Kosovo, Oxford, UK, Oxford University Press, 2000, p. 92.
19. *Ibid.*, p. 97.
20. *Merriam-Webster's Collegiate Dictionary*, Springfield, MA, 2001, p. 886.
21. *USAWC Campaign Planning Handbook*, p. 29.
22. L'ÉBAUCHE de la publication interarmées 5-0, *Joint Operation Planning*, datée du 11 décembre 2009, décrit une autre école de pensée sur la « mise en contexte et la remise en contexte » et indique que la remise en contexte survient seulement lorsqu'un changement important s'est produit dans l'environnement où qu'il a été démontré que la solution possible et la solution possible mise en œuvre ainsi que l'action
23. hypothétique sur laquelle la solution est fondée sont invalides ou incomplètes, III20 – III21.
24. *USAWC Campaign Planning Handbook*, p. 38.
25. *Ibid.*, p. 39.
26. Publication interarmées 5-0, III-16 – III-19.
27. Publication interarmées 5-0, GL-8 et GL-21.
28. Le diagramme est adapté d'une présentation PowerPoint intitulée « *Enhancing Operational Design in Joint Doctrine* » donnée par le Colonel Marco McCaffrey, JFCOM 37, au Joint Warfighting Center le 12 août 2009. Diapositive 9.
29. Dans la brochure 525-5-500 du TRADOC, on définit la « mise en contexte » ainsi : 1. Former, constituer ou structurer en général; système; ordre; 2. Organiser, inventer ou composer (un plan, une loi ou un poème) : établir une nouvelle constitution; 3. Concevoir ou imaginer (une idée). [Traduction]
30. Publication interarmées 5-0, III-19. La première étape de PPOI, qui porte sur la mise en contexte détaillée et initiale de l'environnement et du problème durant le processus de planification officiel, est basée sur la mise en contexte de l'environnement et du problème par les stratégies et le quartier général supérieur.
31. Publication interarmées 1-02, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, Washington DC, Joint Chiefs of Staff, 2008, p. 114.
32. Publication interarmées 2-01-3, *The Process for Joint Intelligence Preparation of the Operational Environment*, Washington DC, Joint Chiefs of Staff, 2009, II-3.
33. Les conditions devraient être ajoutées à la liste des éléments de la conception opérationnelle en raison du rôle central qu'elles jouent dans la conception et la définition d'autres éléments. En outre, la compréhension des effets en serait grandement améliorée puisque l'utilisation des effets serait limitée à une définition et à une application contextuelle.
34. Publication interarmées 5-0, IV-16 – IV-38.
35. Publication interarmées 5-0, III-57.
36. Major-général Michael T. Flynn, Capitaine Matt Pottinger, et Paul D. Batchelor, *Fixing Intel: A Blueprint for Making Intelligence Relevant in Afghanistan*, Center for a New American Security, janvier 2010, p. 10.



Photo du DoD prise par Jason Morrison



Réalisateur: RYAZANOV, photo prise par A. J. Sisco

## DE GOUZENKO À GORBACHEV : LE RÔLE DU CANADA DANS LA GUERRE FROIDE

par J.L. Granatstein

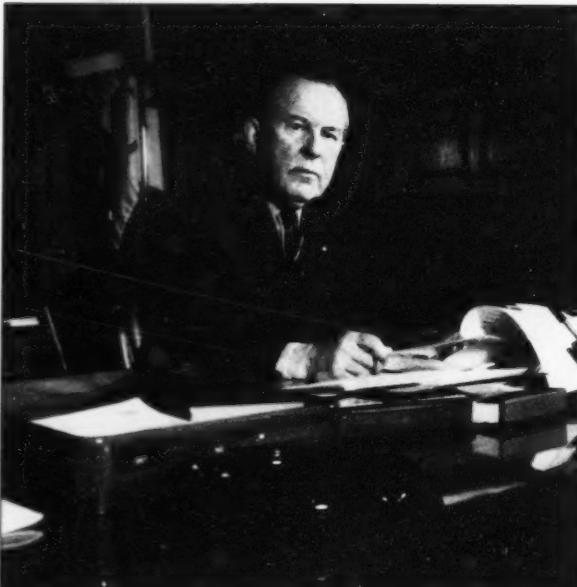
### Introduction

La guerre froide a beaucoup occupé l'esprit des Canadiens, du moins pendant un certain temps. Pour eux, elle a commencé en septembre 1945, avec la défection de l'attaché du chiffre de l'ambassade soviétique, Igor Gouzenko, et la révélation de l'existence de réseaux d'espionnage au Canada. Le régime de cruauté appliqué à Moscou sous le règne de Staline n'a certes pas aidé à calmer les inquiétudes. Parce que les Canadiens partageaient un continent avec la superpuissance qui était à la tête des démocraties, leur plus importante partenaire commerciale et leur « meilleure amie », ils n'ont pas tardé à comprendre qu'ils vivaient sous la trajectoire de vol des bombardiers et des missiles qui partiraient de l'Union soviétique, et cette constatation a secoué leur esprit collectif et les a poussés à vouloir privilégier une coopération continue avec les États-Unis. Parallèlement, les deux mères patries du Canada, la Grande-Bretagne et la France, de même que la Belgique, les Pays-Bas et l'Italie, pour la libération desquels les Canadiens avaient combattu, vivaient sous la menace de ce qui était généralement perçu comme un communisme soviétique expansionniste. L'inquiétude suscitée par ces menaces et l'existence de problèmes économiques ont poussé le Canada, nouvellement emporté par une idéologie internationaliste, à défendre avec enthousiasme l'idée de créer le Traité de l'Atlantique Nord et à devenir le premier État à stationner des forces militaires à l'étranger en temps de paix. Le Canada n'avait jamais joué un rôle actif en Asie, mis à part sa participation à la bataille de Hong Kong,

qui s'est terminée en débâcle, en 1941, avant que la guerre de Corée ne crée un nouveau front dans la guerre « froide ». Les Canadiens y ont donc envoyé des troupes.

L'économie étant en plein essor, les dépenses militaires ont considérablement augmenté, mais les pressions n'ont pas tardé à se faire sentir. La politique des États-Unis suscitait une inquiétude généralisée. Les nationalistes et les antiaméricains canadiens ont commencé à « regimber contre les aiguillons » et à exiger l'établissement de politiques d'aide sociale nationale coûteuses et expansives et à exercer des pressions pour que les dépenses militaires soient réduites. En 1968 et au moment de l'entrée en fonction de Pierre Trudeau à titre de premier ministre, les demandes de la part de ceux qui souhaitaient que la politique étrangère soit modifiée ne cessaient d'affluer, et jusqu'à l'arrivée au pouvoir de Mikhaïl Gorbachev et la fin de la guerre froide, la politique du Canada consistait à prôner une coopération limitée avec les partenaires de l'alliance et la réduction des dépenses militaires, et ouvrirait la voie à l'obsolescence programmée de l'armée. La guerre froide s'il le faut, donc, mais pas nécessairement la guerre froide ou, du moins, pas tout à fait la guerre froide tout le temps...

Jack Granatstein, OC, Ph. D. est l'un des historiens les plus réputés du Canada. Il a beaucoup écrit sur l'histoire militaire du Canada et les questions touchant la défense. Il a été directeur et chef de la Direction générale du Musée canadien de la guerre de 1998 à 2000.



Le très honorable Lester B. Pearson assis à son bureau, Ottawa, Ontario

### Les débuts

Le Canada avait un point de vue catégorique et bien défini en ce qui concerne les origines de la guerre froide. « La principale menace, a dit Lester Pearson en 1948, soit l'année où il a quitté le Service extérieur pour entrer au Cabinet à titre de secrétaire d'État aux Affaires extérieures, réside maintenant dans un communisme subversif et agressif, le serviteur de la politique de la force [...] Notre frontière n'est même pas située sur le Rhin ni sur aucune rivière plus à l'est. Elle se trouve là où des hommes libres luttent contre la tyrannie du totalitarisme », là où « est menée la lutte qui oppose la démocratie libre, progressiste et ouverte au communisme tyrannique et réactionnaire<sup>1</sup> ». Pearson avait un esprit subtil, et pourtant, le conflit lui semblait peint en noir et blanc. « Les gouvernements démocratiques occidentaux n'ont aucune intention bellicueuse ni aucun objectif impérialiste, a-t-il dit, une dizaine d'années plus tard. Cela est tout aussi vrai pour les très puissants États-Unis d'Amérique que pour [...] l'Islande [...] Les Américains ne sont pas de nature des bâtisseurs d'empires errants et n'ont aucun désir de le devenir [...] Ils aiment être en famille, et leurs «westerns» leur permettent de vivre une vie d'aventure satisfaisante bien que par procuration<sup>2</sup> ». Ces remarques ayant été émises en 1958, elles pourraient être qualifiées, indulgence oblige, de naïves ou, au mieux, d'optimistes, et Pearson n'était pas sans le savoir. Par contre, lorsqu'il s'est fait demander s'il n'était pas préférable d'être « mort plutôt que rouge », Pearson a eu le bon sens de ne pas l'admettre; ses opposants politiques ont saisi l'occasion : ils l'ont peint durant des décennies comme une personne faisant preuve de laxisme envers le communisme.

Le vécu de Pearson avait forgé sa personnalité. Il avait servi à l'étranger durant la Première Guerre mondiale et à titre de diplomate au début de sa carrière, dans les années 1930, marquées par la désillusion.

Il avait vu des démocraties s'écrouler sous le joug de dictateurs et, en tant que haut fonctionnaire, il s'était réjoui lorsque les États-Unis s'étaient engagés – largement soutenus par le Commonwealth britannique et plus particulièrement par l'Union soviétique – à défendre la liberté et la démocratie. Pour lui et pour les Canadiens de sa génération, le seul moyen de défendre la démocratie contre la nouvelle menace du totalitarisme était d'inciter les Américains, qui hésitaient parfois beaucoup trop, aux yeux des Canadiens, à accepter leurs responsabilités en tant que puissance mondiale. Dans la mesure du possible, les Canadiens et les autres collaboreraient en vue de créer une *Pax Americana*. La participation des États-Unis constituait la condition *sine qua non* pour préserver un monde libre – il s'agissait d'un article de foi.

Les Canadiens le savaient, mais leur proximité avec les États-Unis constituait une source d'inquiétudes. La faiblesse économique et militaire de la Grande-Bretagne, en 1940 et 1941, a contraint Ottawa à s'allier aux États-Unis, en tant que membre de la Commission permanente mixte de défense (CPMD), créée à Ogdensburg, dans l'État de New York, en août 1940. Cela signifiait que les jeunes forces armées canadiennes pouvaient désormais concentrer tous leurs efforts sur la défense de la Grande-Bretagne, avec l'assurance que les États-Unis allaient protéger leur patrie. Quelques mois plus tard, Mackenzie King, alors premier ministre du Canada, concluait une entente économique avec Franklin Roosevelt, en vertu de laquelle le Canada a pu éviter d'être contraint à avoir recours au programme de prêt-bail, ce qui aurait pu, comme tous le craignaient, conférer à Washington un grand pouvoir économique sur le Canada. Franklin Roosevelt a consenti à donner au Canada la possibilité d'obtenir par d'autres moyens les dollars américains – qui constituaient la seule monnaie forte dans le monde – qui lui manquaient et l'a aidé à le faire, notamment en lui achetant plus de matières premières. Il faut dire que les résultats n'ont pas été bien différents. En effet, après la guerre, le Canada n'avait plus de relations commerciales qu'avec les États-Unis, ses relations commerciales avec les autres pays étant pour ainsi dire presque toutes financées par des prêts et des subventions du Canada<sup>3</sup>.

### Les réalités de l'après-guerre

Les planificateurs d'Ottawa de l'après-guerre avaient observé attentivement la situation pendant que les tensions entre les pays de la Grande Alliance allaient en s'exacerbant autour de problèmes comme celui de la Pologne. Ils savaient que si les tensions dégénéraient jusqu'à ce que les antagonismes créent des divisions,

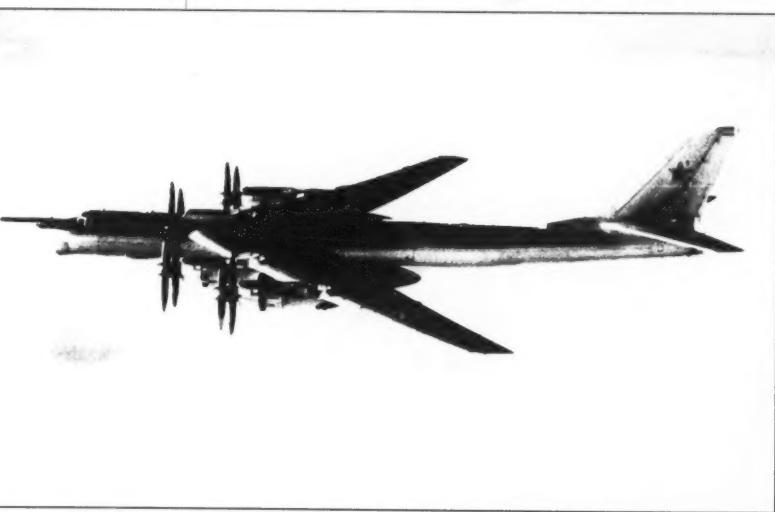


Photo du MDN

le Canada ne pourrait pas rester neutre, compte tenu de sa situation géographie et économique. En outre, il ne pourrait plus compter sur la Grande-Bretagne pour assurer sa protection. Il allait donc devoir s'aligner avec les États-Unis. Cela était devenu évident, à la lumière de l'affaire Gouzenko.

Igor Gouzenko s'est enfui de l'ambassade soviétique, à Ottawa, avec une pile de documents qu'il avait soigneusement choisis, quelques semaines seulement après que les bombes atomiques n'eurent mis fin d'une manière atroce à la Deuxième Guerre mondiale. Ses télégrammes et notes de service prouvaient que des espions qui travaillaient pour le compte de la direction principale du renseignement militaire soviétique, la GRU, s'étaient infiltrés au sein du Parlement, de la fonction publique et des forces armées du Canada ainsi que du Haut-Commissariat de la Grande-Bretagne et d'établissements de recherche scientifique, y compris ceux qui effectuaient des recherches sur la physique atomique. Gouzenko savait qu'il existait d'autres réseaux d'espionnage dirigés par le NKVD (Commissariat du peuple aux affaires intérieures); il a raconté aux personnes qui l'ont interrogé ce qu'il savait des réseaux actifs aux États-Unis, et les renseignements qu'il a fournis ont finalement permis de démasquer Alger Hiss, Harry Dexter White et Julius et Ethel Rosenberg<sup>1</sup>.

L'affaire Gouzenko était importante. Premièrement, sa déféc-tion et ses documents, rendus publics en février 1946 et ayant fait l'objet d'une enquête extraordinaire de la Commission royale, ont mis en évidence que les relations d'amitié du temps de la guerre entre les Soviétiques et les pays occidentaux appartenaient au passé. En effet, il était devenu clair que durant la lutte contre Hitler, Moscou n'avait jamais suspendu la guerre qu'elle faisait aux démocraties capitalistes. Deuxièmement, Gouzenko a montré aux Canadiens, qui avaient l'habitude de rester dans l'ombre, que le Canada comptait parmi les « joueurs », qu'il était un pays qui valait la peine d'être espionné, pour les secrets qu'il gardait dans le domaine de la recherche nucléaire et scientifique et pour ce qu'il savait de la politique de la Grande-Bretagne et des États-Unis. Troisièmement, les documents de Gouzenko ont montré que cela avait été une erreur que de considérer d'emblée que les personnes qui travaillent pour un gouvernement feront preuve de loyauté et seront dignes de confiance. Désormais, les idées et les principes allaient être vérifiés; désormais, il allait falloir mettre en place des

mesures pour examiner les candidatures; désormais, les faiblesses de la personnalité allaient être décelées. Il a fallu un certain temps pour instaurer cette modeste variante du maccarthysme, mais avant la fin des années 1940, la carrière d'un certain nombre de fonctionnaires avait été ruinée et certains avaient été chassés de l'appareil administratif<sup>2</sup>. Un diplomate, Herbert Norman, ambassadeur du Canada en Égypte, avait été poussé au suicide par la « chasse aux sorcières » dont il a fait l'objet de la part de membres du Congrès des États-Unis, qui étaient convaincus – à juste titre – qu'il avait été membre du parti communiste et qui craignaient qu'il ait été une « taupe »<sup>3</sup>. Du milieu à la fin des années 1950, des homosexuels qui occupaient un poste supérieur avaient aussi fait l'objet de dénonciations et avaient été contraints à quitter leurs fonctions, notamment au sein du ministère des Affaires étrangères<sup>4</sup>. La situation était quelque peu ironique. En effet, le ministère des Affaires étrangères, qui estimait qu'il aurait été trop atroce pour les diplomates mariés qui avaient des enfants d'occuper un poste à Moscou à l'époque de Staline, avait successivement envoyé trois célibataires – qui avaient tous caché leur homosexualité – à l'ambassade du Canada à la fin des années 1940 et au début des années 1950. Ces trois personnes ont toutes été ciblées par le KGB (Comité de sécurité de l'État), qui n'a apparemment pas obtenu les résultats escomptés<sup>5</sup>.

L'affaire Gouzenko a modifié les attitudes : elle a fait perdre aux Canadiens l'admiration sans bornes qu'ils vouaient à l'Armée rouge pour la lutte extraordinaire qu'elle avait menée contre la *Wehrmacht*. Les révélations concernant les réseaux d'espionnage avaient été manipulées de façon à ce qu'elles laissent entendre qu'il existait une menace communiste et soviétique. Ce qui est certain, c'est que le rapport de la Commission royale sur l'affaire Gouzenko a été rédigé (par un agent des Affaires extérieures) de manière à ce que la lecture en soit aisée, que la presse en a beaucoup fait état et que les opposants au communisme et au socialisme s'en sont servis comme d'une arme. Cependant, les révélations de Gouzenko n'étaient pas un produit de l'imagination des Canadiens. Moscou s'était livré à des activités d'espionnage – et l'a admis publiquement, aussi étonnant que cela puisse sembler. En outre, les actes commis par Staline en Europe de l'Est et par ses représentants dans divers forums après la guerre auraient difficilement pu tenir de témoignages d'une amitié éternelle. Nombreux sont ceux sur qui le blâme pourrait être jeté en ce qui concerne le déclenchement de la guerre froide, mais le Canada ne mérite aucun blâme et Moscou, l'une des grandes puissances, en porte « la part du lion »<sup>6</sup>.

### La suite

À la toute nouvelle Organisation des Nations Unies (ONU) pourraient assurer la sécurité collective dans un monde perturbé ont perdu presque tous leurs espoirs en quelques années seulement, car les Soviétiques exerçaient leur droit de veto pour bloquer les décisions au Conseil de sécurité. Cette situation était déjà bien assez décourageante en soi, mais comme Moscou exerçait des pressions sur l'Iran et la Grèce, qu'elle était en train d'avaler l'Europe de l'Est, et surtout qu'elle avait écrasé l'indépendance de la Tchécoslovaquie, sans compter que le communisme de Mao Tsé-Toung était sur le point de triompher en Chine, tous étaient profondément inquiets de ce qui les attendait à l'avenir. Josef Staline est venu ajouter au malaise grandissant en déclarant, dans un discours qu'il a fait à Moscou en février 1946,



Igor Gouzenko (centre) dans une chambre d'hôtel de Toronto, 11 avril 1954.



Général de la force terrestre George C. Marshall

une semaine avant que l'affaire Gouzenko ne devienne publique, que le capitalisme et le communisme étaient incompatibles et qu'une autre guerre était inévitable<sup>10</sup>. Toutefois, les Canadiens et les populations d'autres pays étaient surtout affolés par la possibilité que des partis communistes soient installés au pouvoir dans le cadre d'élections libres en Italie et en France. L'Ouest, soit les démocraties, devait renouveler ses forces morales et se préparer à résister au fléau de la « maree rouge ». Les démocraties pourraient peut-être, mais rien n'était certain, créer une nouvelle alliance qui serait chargée d'assurer la sécurité collective, en remplacement du « lieu de bavardage » assujetti au droit de veto que l'ONU était rapidement devenue.

La première étape vers la création de cette nouvelle alliance a été la proposition du plan Marshall. En Europe, l'économie des pays était en ruine, les villes croulaient sous les décombres, les aliments étaient rares et rationnés et les manifestations d'une volonté de rétablir le mode de vie d'avant la guerre, quasi inexistantes. Les partis communistes étaient les seuls à prospérer et, de l'avis du département d'État des États-Unis – et d'Ottawa –, il ne serait possible de renverser le courant qu'avec l'aide des États-Unis. Ceux-ci étaient déjà intervenus pour aider la Grèce, en remplacement de la Grande-Bretagne, trop appauvrie par la guerre et les travaux de reconstruction, et ils étaient convaincus que l'application de la doctrine Truman allait permettre au gouvernement en déclin de se

remettre sur pied. Le 5 juin 1947, George C. Marshall, secrétaire d'État, a expliqué durant un discours qu'il a fait à l'Université Harvard qu'il estimait que les pays européens devaient établir un plan collectif de reconstruction et qu'il avait présenté au gouvernement des États-Unis une proposition visant le rétablissement de l'Europe. La voie à suivre pour sauver l'économie des pays européens venait d'être découverte.

Pour sauver l'économie du Canada aussi. Comme les États-Unis et quelques autres pays qui n'avaient pas été dévastés par la guerre, le Canada s'était retrouvé en 1945 beaucoup plus fort sur le plan économique et politique qu'il ne l'avait été au moment où il était entré en guerre. Ses forces armées avaient combattu l'ennemi avec courage, ce qui lui avait conféré prestige et pouvoir. Son produit intérieur brut (PIB) avait doublé, ses industries étaient en plein essor et sa population était bien nourrie et avait des économies à la banque. Toutefois, Ottawa savait que le Canada ne pourrait conserver cette position privilégiée que s'il développait des marchés pour écouler ses produits. Le gouvernement avait travaillé fort pour reconquérir ses marchés extérieurs en Grande-Bretagne et en Europe. Le Canada avait consenti des prêts énormes en regard de son PIB, qui n'était que de 11 milliards de dollars, soit 1,25 milliard de dollars à deux pour cent d'intérêt à la Grande-Bretagne en 1946 (un prêt énorme, surtout s'il est comparé à celui de 3,75 milliards de dollars que les États-Unis avaient fait) et 600 millions de dollars à d'autres partenaires commerciaux<sup>11</sup>.

Cependant, les dollars américains, qui constituaient la seule monnaie forte, devenaient de plus en plus rares partout dans le monde, une fois encore. Au Canada, la crise qui se préparait a été précipitée par la montée en flèche des importations de produits de toutes sortes, des phonos mécaniques, aux oranges, aux biens de consommation, car les Canadiens essayaient de dépenser les économies qu'ils avaient réalisées grâce aux salaires du temps de la guerre et aux heures supplémentaires qu'ils avaient pu faire en nombre illimité. En 1947, le Canada a décidé d'imposer des restrictions sur l'importation de produits américains, dans l'espoir de conserver les dollars qu'il avait en réserve. Il estimait que le plan Marshall pourrait résoudre une bonne partie de ses problèmes à condition qu'il parvienne à persuader les États-Unis de prévoir des dispositions permettant « l'approvisionnement à l'étranger ». Par exemple, la France, qui ne disposait pas d'un nombre suffisant de



Un aéronef de transport DC3 soi-disant « bombardiers à friandises », l'un des avions alliés aimés des enfants de Berlin-Ouest pour le parachutage de sacs de chocolats et de raisins secs au cours du pont aérien de Berlin de 1948-1949, s'approche de l'aéroport Tempelhof de Berlin, 28 octobre 1948.

dollars pour acheter des produits du Canada, pourrait bénéficier d'un crédit grâce au fonds Marshall, et le Canada pourrait lui vendre des produits du commerce et augmenter son avoir en dollars américain. La lutte s'est avérée ardue, mais les dispositions visant l'approvisionnement à l'étranger ont finalement permis au Canada de « sauver sa peau » – de même que ses exportations de blé –, car la valeur des marchandises qu'il a pu vendre à des pays étrangers par la suite a totalisé 1,1 milliard de dollars américains<sup>12</sup>.

Toutefois, pour une superpuissance prête à intervenir pour sauver le monde et à récolter les fruits de ses efforts, les États-Unis semblaient – du moins du point de vue des diplomates canadiens affectés à Washington – incroyablement hésitants à approuver le plan Marshall. Des sénateurs et des membres du Congrès étaient opposés à l'idée d'aider les Européens à se tirer d'affaire, et, s'ils devaient faire une *telle chose*, disaient-ils, il fallait que chaque cent dépensé profite aux fermiers et aux travailleurs *américains* et non pas aux *Canadiens*. Pourtant, certains événements sont venus bousculer leurs plans. En effet, les communistes ont pris le contrôle de Prague en février 1948. Le mois suivant, le Général Lucius Clay, commandant de la zone d'occupation américaine en Allemagne, a fait parvenir un message à Washington, qui donnait à penser qu'une guerre avec l'Union soviétique semblait imminent. En mars, le président Truman a demandé au Congrès d'établir la conscription, et à l'étranger, la Grande-Bretagne, la France et les Pays-Bas ont signé le Traité de Bruxelles. Le transport par voie aérienne d'approvisionnements vers Berlin a bientôt été entrepris, et le Canada a refusé de fournir des aéronefs et des équipages. Les discussions préliminaires ont commencé en vue de la conclusion du Traité de l'Atlantique Nord. Le rythme des tambours de guerre s'accélérat, annonçant l'imminence d'une guerre avec les Russes. Le sénateur républicain Robert Taft et ses amis isolationnistes s'opposaient cependant toujours à ce que les États-Unis s'engagent en Europe, et les Canadiens craignaient que ceux-ci ne gardent leurs distances comme ils l'avaient fait avant la guerre<sup>13</sup>.

L'ambassadeur canadien Hume Wrong, reconnu pour son « esprit incisif » et, à titre d'ami d'enfance de Dean Acheson, comme le contact par excellence à se faire à Washington, a fait la remarque suivante, d'une grande perspicacité, en septembre 1947 : « Il y a du vrai dans le paradoxe voulant qu'il faille, pour garantir l'adoption d'un plan de reprise économique mondiale, faire valoir que le monde est divisé entre le bloc soviétique et le reste<sup>14</sup> » (traduction). En d'autres mots, qu'il soit nécessaire de faire peur aux Américains. Quelques mois plus tard, l'ambassadeur ajoutait : « La lutte que se livrent les États-Unis et l'URSS prépare le terrain à l'établissement d'une politique étrangère énergique et a placé les dirigeants qui ont encore un fort penchant pour l'isolationnisme, comme le sénateur Taft et le président de la Chambre des représentants Martin, dans une position telle qu'ils risqueraient de se faire accuser de manquer de patriotisme si jamais ils vont à l'encontre de la tendance générale; ils doivent donc se contenter de critiquer la politique dans ses moindres détails. » Wrong regrettait que l'hystérie anticomuniste s'en trouve « attisée », mais il savait bien que cela était sans doute inévitable dans la situation où les États-Unis se trouvaient. Certainement, de tels excès avaient leur raison d'être. Par exemple, a-t-il précisé à Ottawa : « Ils font partie du prix à payer pour le plan Marshall<sup>15</sup> » (traduction). L'ambassadeur Hume Wrong et ses collègues (l'un d'eux s'appelait Hume Wright, aussi incroyable que cela puisse paraître [N.D.T. Par analogie à *wrong* et *right* qui renvoient à « *mal* » ou « *bien* »]) avaient fait savoir qu'ils craignaient fortement que l'isolationnisme l'emporte. La plupart des dirigeants à Ottawa n'étaient pas convaincus que la guerre était imminente, mais si les membres du

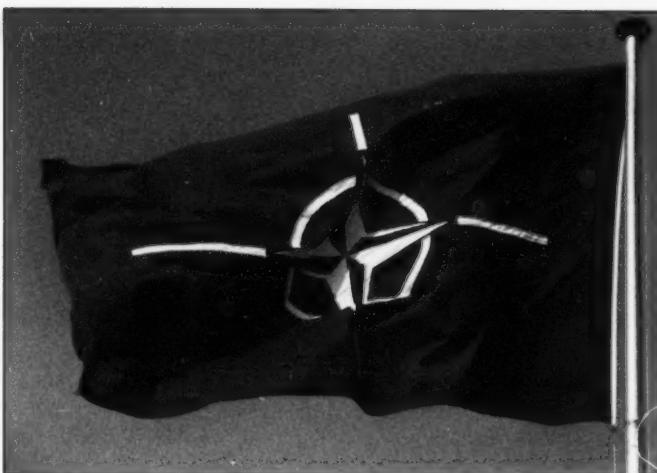


Photo de l'OTAN 100415HQ28 007

Congrès et le peuple américain pouvaient être persuadés qu'il y avait lieu de le craindre...

Une fois encore, les circonstances allaient servir les intérêts des Canadiens. Sachant que leur pays n'était pas en mesure d'assurer sa propre défense, les dirigeants canadiens se sont rendus à l'évidence, à contrecœur, qu'ils ne pourraient pas éviter que leurs politiques et leurs plans militaires soient subordonnés à ceux des États-Unis. La Deuxième Guerre mondiale avait poussé le Canada à consentir à une alliance de défense bilatérale avec les États-Unis, ce qui signifiait qu'il devait faire face seul à un partenaire mille fois plus puissant que lui. La guerre avait aussi donné aux Canadiens l'occasion de constater que les grandes puissances n'hésiteraient pas à balayer d'un geste leurs intérêts et leurs préoccupations. Par contre, si la Grande-Bretagne et les pays occidentaux européens pouvaient être amenés à faire partie de l'équation et si les États-Unis pouvaient être persuadés de se joindre à une alliance permanente entre les pays de l'Atlantique Nord, les pays occidentaux seraient mieux protégés, et si une solide alliance multilatérale pouvait être établie, le Canada serait certainement dans une meilleure position que s'il s'accordait de la relation purement bilatérale qu'il entretenait avec Washington, qui le forcerait à tout jamais à jouer le rôle du partenaire soumis. La menace soviétique a permis aux dirigeants canadiens d'obtenir, comme ils le souhaitaient, que les États-Unis se joignent à une alliance militaire permanente, même si ceux-ci l'avaient fait un peu malgré eux, de l'avis d'Ottawa et de ses diplomates, et qu'ils exercent leurs pouvoirs et assument leurs responsabilités selon une approche *multilatérale* plutôt qu'*unilatérale*. L'objectif d'Ottawa, qui dénotait à la fois une vision idéaliste et un besoin d'agir dans son propre intérêt, était de voir les États-Unis exercer leurs pouvoirs en collaboration avec le Canada et d'autres puissances.

### L'entrée en scène de l'OTAN

En effet, une alliance avec des puissances situées de l'autre côté de l'Atlantique offrait la possibilité de résoudre l'un des grands dilemmes auquel le Canada faisait face. Norman Robertson, haut-commissaire du Canada à Londres et le plus prévoyant de tous les représentants officiels du Canada, a écrit ce qui suit en avril 1948 : « Une situation dans laquelle nous entretiendrions une relation tout aussi privilégiée avec les pays occidentaux européens que celle que nous entretenons avec le Royaume-Uni et dans laquelle les États-Unis auraient posé des fondements solides, sur lesquels reposeraient la vie économique et l'organisation militaire aussi, sans doute, me semble une solution tellement providentielle à un très grand nombre de nos problèmes que nous devrions faire

tout en notre pouvoir [...] pour jouer le rôle qui convient à nos ambitions dans ce nouveau partenariat<sup>16</sup> ». Norman Robertson tenait beaucoup au Triangle Atlantique Nord.

La négociation du Traité de l'Atlantique Nord est un vaste sujet à explorer. Ce qu'il importe de retenir, c'est que le Canada a cherché, sans doute instinctivement, comme l'a fait remarquer Robertson, à amener les négociateurs à discuter de certaines clauses économiques. Robertson est celui qui a eu l'idée de l'article 2 du Traité. Comment les nations pourraient-elles s'unir pour assurer leur défense, a-t-il demandé, si elles se livrent une guerre économique? Ce serait tellement mieux si le nouveau traité comportait une clause obligeant les parties « à faire tout ce qui est en leur pouvoir [...] pour éliminer toute opposition dans leurs politiques économiques et à élargir au maximum les possibilités de collaboration économique entre chacune d'entre elles<sup>17</sup> ». Une version de la formulation proposée par Robertson a finalement été incluse dans le Traité, grâce aux talents de négociateur de l'ambassadeur Wrong à Washington. Lester Pearson a fait remarquer que l'article 2 avait été proposé pour des raisons politiques nationales : « Nous ne pensions pas que les Canadiens, particulièrement ceux qui vivent au Québec, allaient adhérer de tout cœur à l'idée de tenir des engagements lourds de conséquences à l'étranger si ces engagements n'avaient été liés qu'à des objectifs militaires<sup>18</sup> ». Toutefois, aucune des parties au Traité, outre le Canada, ne souhaitait que l'article 2 y figure, et cela était d'autant plus vrai dans le cas des dirigeants américains, qui se rongeaient les sangs, convaincus que cette condition constituerait un obstacle presque insurmontable à la signature d'une alliance militaire en temps de paix pour laquelle il leur fallait obtenir le soutien de la population et du Congrès; ils ne voulaient rien entendre d'une clause commerciale qui risquait d'empêcher la signature du traité, alors qu'elle n'offrait que peu d'avantages. Comme l'a expliqué Dean Acheson, devenu secrétaire d'État au début de 1949 : « Le fait [...] est que l'OTAN est une alliance militaire ». À son avis, l'article 2 dénotait « l'approche moralisatrice typique des Canadiens, qui « ne rimait en quelque sorte à rien<sup>19</sup> ». Il avait raison, et Hume Wrong, qui négociait pour le Canada, le savait. En effet, peu importe les réalisations du Canada et le fait que Dean Acheson avait commencé à

dire que les exigences des Canadiens étaient inspirées du sens du devoir moral, que le poète William Wordsworth appelle « les sévères filles de la Voix de Dieu » (The Stern Daughter of the Voice of God), l'article 2 n'avait finalement pas changé grand-chose.

### La guerre par d'autres moyens

Quand le Canada signe le Traité de l'Atlantique Nord n'a pas changé grand-chose non plus, du moins pas immédiatement. Après l'avoir signé, en avril 1949, le Canada n'a pour ainsi dire rien fait pour améliorer ses forces armées; il ne les a pas réarmées et n'a pas augmenté substantiellement ses dépenses pour la défense. Le budget de la Défense est passé de 227 millions de dollars en 1947, à 236 millions de dollars en 1948, puis à 361 millions de dollars en 1949 et à 493 millions de dollars en 1950; ces augmentations étaient raisonnables, mais ne donnaient nullement à penser qu'il était urgent de mettre sur pied une armée puissante. Tout a changé après le déclenchement de la guerre de Corée, en juin 1950, surtout lorsque la Chine est intervenue, en décembre 1950, obligeant les forces de l'ONU à faire marche arrière et à retourner vers le sud. L'attaque des communistes et la défaite subie en Corée durant l'hiver de 1950-1951 ont fait craindre aux populations des capitales des pays occidentaux que l'Union soviétique, dont l'arsenal était désormais doté d'armes nucléaires, aurait recours à sa force armée pour atteindre ses objectifs et que l'Europe risquait d'être la prochaine sur sa liste. De son côté, le Canada a envoyé en 1951 un groupe-brigade en Corée puis un second groupe-brigade et une division aérienne de chasseurs en Europe, ce qui représentait plus de dix mille militaires<sup>20</sup>.

Pendant qu'il participait à des combats dans la péninsule coréenne, le Canada a entrepris, pour la première fois dans son histoire, de mettre sur pied une armée efficace, bien équipée et professionnelle. Les dépenses liées à la défense s'élevaient à 1,16 milliard de dollars en 1951; l'année suivante, elles étaient passées à 1,8 milliard de dollars, soit 7,5 pour 100 du PIB du Canada, et en 1953-1954, les Forces canadiennes, qui comptaient désormais un effectif de 118 000 militaires pour leur Force régulière, se sont vu attribuer 1,9 milliard de dollars, soit 7,6 pour 100 du PIB du Canada, qui s'élevait à un peu plus de 25 milliards de dollars<sup>21</sup>. Ces montants étaient énormes pour le Canada, mais modiques en comparaison des sommes astronomiques que Washington consacrait à la défense.

De toute évidence, Staline avait fait une erreur monumentale en donnant le feu vert à Pyongyang pour qu'il attaque le sud. Escott Reid, haut fonctionnaire des Affaires extérieures à Ottawa et l'un des premiers à avancer l'idée qu'il serait utile d'établir le Traité de l'Atlantique Nord, a mentionné à un ami journaliste, à juste titre, que deux faits marquants avaient contribué à sauver le monde, soit l'intervention en Corée et la défaite de l'armée de l'ONU, et que si ces faits ne s'étaient pas produits, les pays occidentaux n'en seraient jamais venus à se réarmer<sup>22</sup>.

Parallèlement, les responsables des orientations politiques du Canada étaient véritablement préoccupés par le rôle de direction que les États-



Patrouille des intercepteurs Avro CF100 Canuck.



Le très honorable Louis S. St. Laurent

Bibliothèque et Archives Canada/Gaby/C-000071

Unis jouaient. Dans une lettre qu'il a écrite en mai 1948, Pearson fait remarquer que les États-Unis seraient le partenaire dominant si jamais une guerre éclatait, mais que les pays occidentaux européens seraient en mesure de jouer un rôle actif quant à l'orientation du déroulement de la guerre, à condition de ne pas être sous occupation étrangère. « Leur point de vue sur les questions politiques me semble plus juste, a-t-il expliqué, que celui des États-Unis<sup>23</sup> » (traduction). L'OTAN et « l'intervention militaire » en Corée visaient à contenir l'Union soviétique. De l'avis des Canadiens, toutefois, il aurait aussi été nécessaire de contenir les États-Unis, de sorte que les conflits entre Ottawa et Washington à propos de la conduite de la guerre de Corée et de la possibilité de négocier un armistice pour y mettre fin sont parfois devenus très aigus. Les États-Unis, qui portaient la plus grande part du fardeau de la guerre, acceptaient mal que le Canada, qui n'avait envoyé qu'une seule brigade et quelques navires, lui dise comment la mener. Pearson a mieux que jamais exprimé les frustrations des dirigeants dans un discours qu'il a fait en avril 1951. Il a expliqué qu'il considérait que l'ONU n'était l'instrument d'aucun pays particulier et que le Canada avait le droit de critiquer les décisions des États-Unis, s'il le jugeait nécessaire, et qu'il ne pouvait plus s'attendre à ce que ses relations politiques avec son voisin aillent de soi ni à ce qu'elles demeurent relativement aisées. Désormais, a-t-il aussi soutenu, la question pour les Canadiens ne serait plus de savoir si les États-Unis assu-

meraient leurs responsabilités internationales, mais bien de savoir comment ils s'y prendraient et si les autres seraient autorisés à jouer un rôle<sup>24</sup>.

### L'engagement du Canada

**S**ous la direction de Louis St-Laurent, un avocat francophone de Québec qui avait incité le Canada à appuyer l'OTAN et à participer à la guerre de Corée, le gouvernement libéral a joué un rôle actif en vue de l'établissement de l'alliance et de la résolution de la guerre froide. Il était vraiment étonnant qu'un premier ministre francophone agisse de la sorte si tôt après la crise occasionnée par la pénurie de main-d'œuvre du temps de la guerre; Louis St-Laurent a démontré, comme l'a fait remarquer un Australien, d'une manière sarcastique, qu'il n'était certes pas « un Québécois isolationniste névrosé et introverti » ni « un boulet qui cherche continuellement à entraver la liberté d'action des Canadiens dans les affaires stratégiques<sup>25</sup> ». Loin de là : les politiques étrangères et de défense internationalistes de Louis St-Laurent n'étaient pas bien accueillies dans un Québec qui avait depuis toujours été méfiant à l'égard des engagements militaires et à l'étranger, mais ses compatriotes francophones avaient confiance en son jugement et lui ont accordé une forte majorité dans trois élections successives. Aux yeux du premier ministre, le communisme prôné par les Soviétiques et Mao allait à l'encontre des intérêts des Canadiens et des pays occidentaux et, effectivement, les trois principaux partis politiques du Canada se sont rangés du côté du premier ministre durant les années 1950, avec plus ou moins de conviction selon les périodes. En outre, même s'il ne s'intéressait généralement pas à l'Asie, le gouvernement du Canada estimait qu'il était de son devoir d'affecter des officiers militaires et des diplomates aux diverses commissions internationales de contrôle (CIC) établies en Indochine lorsque les puissances concernées lui ont demandé d'en être membre en 1954 – même lorsque la demande lui avait été présentée à la dernière minute. Le fait qu'il ait accepté d'assumer la lourde responsabilité que représentait sa participation à ces CIC, qui consistait quasiment à jouer un rôle de maintien de la paix, a tourné à son avantage à l'époque où la guerre du Vietnam a soudainement pris la forme d'une confrontation majeure : le Canada a pu dire que la CIC, qui poursuivait ses travaux sans produire les



Lancement de l'Avro CF105 Arrow, 4 octobre 1957, Malton, Ontario.

Photo du MDN

résultats attendus, pendant que les combats duraient, lui a évité d'avoir à combattre aux côtés des États-Unis dans la guerre. En effet, les Canadiens qui avaient été affectés à la CIC fournissaient des renseignements aux États-Unis et les diplomates transmettaient des messages qui tenaient alternativement lieu de « carotte et de bâton » à Washington et à Hanoï<sup>26</sup>.

Sous la direction du premier ministre St-Laurent, le gouvernement du Canada estimait qu'il y avait un avantage à accepter la réalité. À vrai dire, malgré l'opposition qu'il avait suscitée à Washington, il avait été sur le point de reconnaître le gouvernement de Beijing avant que la Chine intervienne en Corée. Il était disposé à discuter avec les Soviétiques, et le ministre des Affaires étrangères Pearson a été le premier dirigeant de l'OTAN à visiter Moscou, en octobre 1955, visite au cours de laquelle Nikita Khrushchev l'a copieusement injurié pour tous les péchés commis par les pays occidentaux, tandis que le ministre et tous les membres de son entourage « étaient en train de devenir complètement soûls » à force de boire les innombrables verres que leurs hôtes offraient en trinquant<sup>27</sup>. St-Laurent et Pearson ont beaucoup fait au sein de l'ONU pour secourir la Grande-Bretagne et la France, leurs mères patries et partenaires au sein de l'OTAN, qui subissaient les conséquences de leur folle décision d'envahir l'Égypte de connivence avec Israël à l'automne 1956. À titre de puissance occidentale et de membre de l'OTAN, le Canada avait tout intérêt à essayer de favoriser une réconciliation entre les agresseurs, soit la Grande-Bretagne et la France, et les États-Unis. Il cherchait autant à réduire la distance qui séparait les alliés qu'à rétablir la paix dans la région. En effet, ces deux objectifs étaient absolument indissociables. Le fait que la crise du canal de Suez éclate à la même époque que l'insurrection en Hongrie, réprimée par l'intervention brutale des Soviétiques, et durant une élection présidentielle aux États-Unis, a contribué à aggraver les problèmes. Pearson a obtenu le prix Nobel de la paix pour les efforts qu'il a faits pour sauver le monde, notamment son engagement à l'égard de l'alliance qui a mené à l'établissement de l'OTAN, mais la population canadienne, qui était mécontente que le Canada ait tourné le dos à Londres et à Paris, a sorti les libéraux du pouvoir aux élections suivantes<sup>28</sup>.

#### L'arrivée de sang neuf

Le premier ministre progressiste-conservateur John Diefenbaker, un avocat populaire des Prairies, militait ouvertement contre le communisme. Malheureusement, il s'est aussi montré virulument hostile envers les États-Unis, ce qui lui a valu d'éprouver des difficultés dans ses relations avec le président John Kennedy, principalement à propos des armes nucléaires. En 1957-1958, le Canada et les États-Unis avaient créé le Commandement de la défense aérienne de l'Amérique du Nord (NORAD) pour combiner leurs forces de défense et coordonner les opérations de défense dans l'éventualité d'une attaque de bombardiers soviétiques chargés d'armes nucléaires. « Le chef », comme Diefenbaker aimait se faire appeler, n'a pas hésité à autoriser l'établissement du NORAD, qui n'a pas tardé à devenir une nouvelle source de tensions politiques. Le NORAD faisait-il partie de l'OTAN, comme Diefenbaker le soutenait, ou n'avait-il rien à voir avec l'OTAN, comme le Pentagone l'affirmait? Puis, en 1959, Diefenbaker a décidé d'acheter, à la place des Avro CF-105 Arrow qu'il avait commandés pour défendre le Canada et le nord-est des États-Unis en cas d'attaque de bombardiers soviétiques, des missiles surface-air Bomarc fabriqués aux États-Unis, une décision qui nuira considérablement à sa carrière politique. Les missiles Bomarc de même que les missiles surface-air Honest John et les chasseurs CF-104 Starfighter Strike qui venaient d'être achetés pour le contingent canadien affecté à l'OTAN n'étaient utiles qu'à la condition d'être équipés d'ogives nucléaires. En 1959, il semble que personne n'avait pensé au problème des ogives<sup>29</sup>. En 1962, toutefois,

le gouvernement de Diefenbaker, qui était devenu minoritaire, a commencé à être déchiré par la lutte qui divisait les tenants du nucléaire et les opposants; l'opinion publique, que les groupes pacifistes cherchaient fortement à influencer, était divisée aussi, mais malgré tout favorable à l'achat d'ogives<sup>30</sup>. Aux États-Unis, les administrations Eisenhower et Kennedy avaient observé, en colère, les manœuvres du Canada, qui cherchait à conquérir le marché cubain que les entreprises des États-Unis avaient perdu lorsque Fidel Castro avait pris le pouvoir à la Havane, et durant l'administration Kennedy, le Pentagone était devenu furieux de savoir que leur défense n'était pas assurée partout dans le Nord, parce que Diefenbaker n'arrivait pas à se décider à acheter les ogives nucléaires qu'il avait voulu plus tôt. La situation s'est détériorée considérablement durant la crise des missiles de Cuba, en octobre 1962, la pire à survenir durant la guerre froide, lorsque la paralysie décisionnelle du premier ministre a causé un retard important dans la mise en alerte des intercepteurs canadiens affectés au NORAD. À tel point que le ministre de la Défense nationale a décidé de son propre chef de placer les forces du Canada en état d'alerte maximale, tandis que les commandants de la Marine envoyait leurs navires en mer pour suivre les sous-marins soviétiques dont la surveillance leur avait été confiée. Par conséquent, le département d'État a diffusé, avec l'approbation de la Maison-Blanche, un communiqué de presse faisant état de l'indécision de Diefenbaker et analysant ses discours pour en faire ressortir ses incohérences et ses mensonges flagrants. Quelques jours plus tard, le Cabinet s'était scindé. Le gouvernement est tombé au début de 1963 et, après avoir mené une campagne habilement fallacieuse contre le gouvernement des États-Unis, qui ne lui a donné qu'une victoire morale, Diefenbaker est parti<sup>31</sup>.

#### D'autres changements

Une fois élu à titre de premier ministre, le libéral Lester B. Pearson a pris la décision d'acheter des armes nucléaires, ravivant l'espoir que l'harmonie règne à nouveau sur le continent. Toutefois, la mort de Kennedy est survenue peu de temps



Le très honorable Pierre Elliott Trudeau – Premier ministre du Canada (1968-1979/1979-1984)

après, puis Lyndon Johnson est entré en fonction et la guerre du Vietnam s'est intensifiée. Certains des ministres du gouvernement Pearson étaient tout aussi opposés à l'achat d'armes nucléaires et hostiles au gouvernement des États-Unis que Diefenbaker l'avait été, et cela était particulièrement vrai dans le cas du ministre des Finances, Walter Gordon. Celui-ci voulait diminuer l'investissement étranger américain au Canada, mais des gens d'affaires canadiens et des dirigeants des États-Unis ayant protesté haut et fort, il n'a pu parvenir à ses fins et a tourné son attention sur la guerre. Pearson, en fait, avait fait appel aux États-Unis, durant un discours qu'il a fait à Philadelphie en mars 1965, pour que les bombardements cessent dans le nord du Vietnam; cette entreprise futile lui a attiré le mépris de Johnson. « Voyez ici les loyaux Allemands, toujours de notre côté quand il le faut, Johnson a-t-il dit à un groupe de diplomates à Washington, mais les Canadiens, c'est autre chose<sup>32</sup>. Le Canada n'était pas un allié entièrement accommodant – il ne l'avait jamais été – et le nationalisme canadien, qui s'était toujours nourri de la volonté de se distinguer des Américains, s'épanouissait. L'impasse idéologique concernant les armes nucléaires, lesquelles laissaient planer la possibilité d'une fin apocalyptique si jamais une guerre éclatait, a eu pour effet de renforcer l'antiaméricanisme au Canada, bien plus que de nourrir l'idéologie anticomuniste.

Toutefois, le Canada était encore un « dépanneur utile », toujours prêt à envoyer des gardiens de la paix lorsque les intérêts des pays occidentaux étaient menacés. En 1964, à Chypre, ancienne colonie des Britanniques, qui y avaient toujours des bases et des intérêts à défendre, deux membres de l'OTAN, la Grèce et la Turquie, étaient sur le point de se faire la guerre à propos de l'île, dont ils voulaient obtenir le contrôle; au début, le premier ministre Pearson hésitait à envoyer des militaires canadiens. « Laissez-les s'entretuer, a-t-il dit à Paul Hellyer, alors ministre de la Défense nationale. Il n'est pas question que nous y allions seulement pour aider les Britanniques<sup>33</sup>. » Toutefois, une guerre aurait eu des répercussions désastreuses sur le flanc sud de l'OTAN : elle aurait probablement détruit l'alliance. Paul Martin, ministre des Affaires extérieures du gouvernement Pearson, s'est donc affairé au téléphone, appelant des ministres des Affaires extérieures de partout dans le monde. Les discussions ont abouti à la mise sur pied d'une force de l'ONU. Le 13 mars 1964, le Canada a envoyé un bataillon d'infanterie, et la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre s'est mise à l'œuvre sans perdre un instant. Certes, cette mesure répondait aux aspirations du Canada, qui souhaitait jouer un rôle de gardien de la paix, comme il l'avait montré dans le cadre d'innombrables missions, mais elle a aussi permis de sauver une partie essentielle de l'alliance entre les pays occidentaux, exactement comme cela s'était produit en 1956. Les ministres des Affaires étrangères qui ont succédé à Pearson ont commencé à rêver d'avoir eux aussi la possibilité, s'ils parvenaient à obtenir l'appui qu'ils méritaient dans les capitales du monde et au quartier général de l'ONU à New York, de créer une force de maintien de la paix et de mettre fin à une situation de crise. Peut-être auraient-ils la chance de recevoir un prix Nobel de la paix. Après tout, Lester Pearson en avait obtenu un de cette manière, non? Son prix Nobel de la paix ne l'avait-il pas aidé à se faire élire chef du parti libéral puis premier ministre? Les Canadiens appelaient cette aspiration la « Nobelilité », sans aucune méchanceté.



Trois CF104 Starfighters, peints de différentes couleurs pour représenter, du haut vers le bas, le 441<sup>e</sup> Escadron, le 439<sup>e</sup> Escadron et le 421<sup>e</sup> Escadron traversant dans un bruit de tonnerre la campagne allemande, vers 1983.

Photo du MDN

Durant la décennie qui a suivi l'attribution du prix Nobel de la paix à Pearson, en pleine guerre froide et à l'époque où les États-Unis s'embarraient de plus en plus profondément dans la situation du Vietnam, la population canadienne s'est mise à croire dur comme fer que le maintien de la paix était son métier. Les Canadiens se considéraient les maîtres gardiens de la paix du monde, des joueurs indispensables de l'ONU, qui devaient participer à toutes les missions, sans exception. Les Américains, toujours suffisants et trop agressifs, guerroyaient, mais les Canadiens, qui se voyaient comme des intermédiaires neutres, gardaient la paix. Cette pensée est devenue un mantra, une idée puissante que les gouvernements successifs ont rarement remise en question. L'idée de la guerre était étrangère aux Canadiens, et le rôle de gardien de la paix leur revenait tout naturellement. Aux yeux de la population, le rôle de gardien de la paix était celui du « redresseur de torts, au sens le plus noble », et en l'assumant, le Canada prouvait qu'il était une véritable superpuissance de la morale, aimée de tous. En outre, ce rôle militaire permettait au Canada de se distinguer des États-Unis, axés sur la dissuasion par les armes nucléaires et la destruction mutuelle assurée. Et si jamais quelqu'un en venait à douter que les Canadiens assumaient leur juste part du fardeau militaire de la guerre froide, il serait facile de répondre que le rôle de gardien de la paix était utile et que pour l'assumer, le pays n'avait pas besoin d'imposantes armées ni de formidables flottes navales ni de prodigieuses forces aériennes. Les gouvernements aimaient que le coût de leur participation soit faible. Que le Canada assume le rôle de gardien de la paix suprême sur la planète favorisait le nationalisme canadien, qui connaissait une montée fulgurante en 1967, l'année du centenaire du Canada, et, ironiquement, l'année où le président

Nasser a chassé de son pays les gardiens de la paix de l'ONU, juste avant la guerre des Six Jours, au grand désarroi des Canadiens.

### L'ère Trudeau

Le nationalisme a atteint un nouveau sommet lorsque Pierre Trudeau, élégant et charismatique célibataire de 48 ans, a succédé à Pearson au printemps 1968. Trudeau était opposé au séparatisme québécois et voyait toute forme de nationalisme avec scepticisme. Il était un homme de la modernité, le Canadien typique, parfaitement bilingue, du moins du point de vue de l'opinion populaire en 1968. En réalité, Trudeau était le Canadien français typique de par sa position à l'égard de l'engagement militaire, de l'OTAN et de la guerre froide. Il n'était pas isolationniste, mais il ne croyait aucunement à la nécessité de recourir à la force militaire et ne voulait pas que le Canada accepte de jouer le rôle difficile de gardien de la paix dans le monde. Étrangement, compte tenu de sa position sur le nationalisme, le Canada anglais a fait de lui une icône du nationalisme. Il n'est pas surprenant qu'il soit devenu une personnalité marquante qui amènera la population à remettre en question les grandes vérités du temps de la guerre froide.

Trudeau était un provocateur, cherchant toujours à surprendre. En tant que jeune fonctionnaire du Bureau du Conseil privé à Ottawa, il s'était opposé à ce que le Canada participe à la guerre de Corée ou à ce qu'il envoie des troupes en Europe au service de l'OTAN. Puis, après avoir quitté son poste de fonctionnaire, il s'est rendu à Moscou, en 1952, pour assister à une conférence sur l'éco-

nomie, et a annoncé à tous ceux qui l'entouraient qu'il était communiste, ce que les représentants officiels de l'ambassade des États-Unis n'ont pas manqué de remarquer. En 1960, alors qu'il était âgé de 41 ans, Trudeau a aussi essayé de se rendre à Cuba en canoë depuis la Floride. Pour le plaisir de la chose, selon son biographe, comme si le voyageur Trudeau avait ignoré que les États-Unis étaient hostiles au nouveau régime de Castro<sup>34</sup>. Ces deux actions donnaient à penser qu'il ne connaissait pas bien les États-Unis, même s'il avait séjourné à Harvard durant la guerre et qu'il était loin d'être convaincu que l'Union soviétique risquait grandement de compromettre la paix, bien que l'événement de la répression du « Printemps de Prague » par Moscou se soit produit peu de temps après son entrée en fonction. Il lui répugnait que le Canada se charge du rôle du « dépanneur utile » dans le monde et affirmait qu'il voulait orienter la politique du Canada vers les intérêts nationaux<sup>35</sup>.

En fait, Trudeau voulait mettre fin au rôle que le Canada s'était donné relativement au nucléaire, sortir les troupes canadiennes de l'Europe et amener la population et les décideurs canadiens à se concentrer sur les questions d'intérêt national, comme celle du séparatisme québécois. Ses efforts pour réduire le rôle du Canada au sein de l'OTAN ont presque causé une scission de son Cabinet en 1969. Ses ministres et lui avaient examiné toutes les solutions possibles, entre autres celle, étonnante et ne tenant nullement compte de la situation géographique, de faire passer le Canada du côté des pays non alignés. Finalement, le gouvernement a annoncé son nouvel ordre des priorités en matière de défense : l'OTAN était classée au troisième rang, après la défense de la souveraineté nationale et la défense de l'Amérique du Nord, et juste avant le maintien de la paix<sup>36</sup>. Le Canada a ensuite réduit de moitié l'effectif qu'il avait affecté aux forces de l'OTAN en Europe et annoncé la suppression progressive de ses armes nucléaires. De telles mesures suffisaient pour anéantir la force aérienne, ou presque, et pour transformer le groupe-brigade, qui était bien capable de « compter parmi les grands » et qui constituait un élément essentiel de la ligne de l'OTAN dans le nord de l'Allemagne, en une formation de réserve, affectable à la zone arrière. Trudeau, qui se souciait peu des affaires militaires en général, a aussi réduit à 80 000 l'effectif des Forces canadiennes, ce qui représentait une réduction de 20 pour 100, et gelé le budget de la défense à 1,8 milliard de dollars. Ironiquement, lorsque des actes terroristes ont été commis au Québec, en octobre 1970, les militaires ont su rétablir la situation, aussi instable qu'elle ait été.

Trudeau exprimait par son approche le sentiment grandissant au sein de la population canadienne que la guerre froide avait trop duré et qu'elle avait fait dévier le pays de ses véritables priorités. Trudeau a répété pendant deux décennies que la politique étrangère du Canada était en grande partie définie par sa politique au service de l'OTAN et celle qu'il s'était donnée par l'entremise de l'OTAN<sup>37</sup>. Des changements s'imposaient. Le gouvernement Trudeau a finalement reconnu le gouvernement de la Chine en 1970 et signé un protocole de consultations avec Moscou; la signature de ce protocole a donné à penser à Washington que le Canada était en train de glisser vers la neutralité, un point de vue que partageaient plusieurs membres du Cabinet à Ottawa, lequel, incroyablement, n'avait pas été consulté au sujet du protocole. Trudeau a mentionné à Moscou que le Canada avait trouvé de plus en plus important de diversifier ses voies de communication, à cause de la présence écrasante des États-Unis et parce que les Canadiens devenaient de plus en plus conscients du danger qu'une telle présence faisait planer pour leur identité nationale, sur les plans culturel, économique et peut-être même militaire<sup>38</sup>. Cette observation n'a pas été interprétée à Moscou comme elle l'aurait été à Moosonee, mais la plupart des nationalistes canadiens l'ont très bien accueillie. Et les Russes aussi. Durant une visite qu'il a faite à Castro, à la Havane, en 1973,



Président Ronald Reagan



L'ancien président de l'Union soviétique Mikhaïl Gorbachev

Trudeau a conclu un discours en criant *Viva Castro*. À Beijing, la même année, il a manifesté son émerveillement à l'égard du régime que Mao avait donné à son peuple. Il n'est donc pas surprenant que certains à Washington aient cru que Trudeau était un partisan du communisme. Puis, en 1982, dans un discours qu'il a donné à l'Université Notre Dame, Trudeau a laissé entendre que le Canada se dirigeait lentement vers une position idéologique qui le mettrait à égale distance entre deux grandes superpuissances; ce commentaire était étonnant de la part du chef d'un pays dont la défense et la prospérité dépendaient presque entièrement des États-Unis.<sup>39</sup> Il venait de commettre une erreur. Allan Gotlieb, ambassadeur du Canada à Washington, qui accompagnait Trudeau à South Bend, a écrit dans son journal que les Américains n'aimaient pas l'idée qu'ils pourraient être aussi responsables que les Soviétiques des tensions qui existaient dans le monde, ajoutant que cette idée offensait les décideurs et les membres de l'élite, que les Canadiens ne pouvaient se permettre de se mettre à dos.<sup>40</sup>

La période de détente et d'apaisement du climat d'hostilité qui régnait entre les pays occidentaux et le monde communiste, que Trudeau avait sans doute favorisée un peu, a pris fin avec l'invasion de l'Afghanistan, en 1979, suivi du boycott par les pays occidentaux des Jeux olympiques de Moscou, en 1980, et de l'attaque des Soviétiques contre un avion de ligne de la Corée, en 1983. La réaction de Trudeau, qui arrivait à la fin de son mandat, a été de lancer une mission de paix, une initiative noble qui l'a amené à voyager

partout dans le monde pour inciter les puissances nucléaires militaires à réduire leur arsenal. L'administration Reagan se méfiait de Trudeau et de ses entreprises, et un représentant officiel de l'ambassade canadienne à Washington a dit que les Américains « détestaient » le discours de Trudeau, à savoir que le Canada était bon, qu'il était un gardien de la paix et qu'il se considérait moralement à égale distance de chacun des « vilains garçons » dotés d'armes nucléaires. Un haut fonctionnaire du cadre administratif a fait remarquer brutalement que Trudeau, qui venait de lui rendre visite à sa demande, était un « gauchiste intoxiqué par le pot »<sup>41</sup>. L'ambassadeur Gotlieb a noté dans son journal que Trudeau « jouait avec les billes des autres »<sup>42</sup>.

Toutefois, les propos flatteurs que Trudeau a tenus à Reagan n'ont pas été vains. « Vous êtes un homme de paix, a-t-il dit au président dans le Bureau ovale, mais vos signaux de paix ne passent pas ». D'accord, Reagan a-t-il répondu, « la presse a déformé mon image<sup>43</sup> ». Certains signes donnaient à penser que les propos du président étaient devenus plus modérés après la visite de Trudeau, quoique, de l'avis de tous les représentants officiels américains, Trudeau n'avait rien eu à voir avec ce changement. Dans l'ensemble, toutefois, la mission de paix n'a pas donné les résultats escomptés. Par contre, lorsqu'il s'est fait demander, quelques années plus tard, si sa mission avait porté des fruits, Trudeau a répondu en haussant les épaules, comme il avait l'habitude de le faire : « Bien, il n'y a pas eu de guerre<sup>44</sup> ». Cela, au moins, personne ne peut le nier.

Il est permis de croire que le rôle le plus formateur que Trudeau a joué dans ses interventions en vue d'apaiser les tensions avec Moscou est en lien avec la relation d'amitié qu'il a nouée avec Alexander Yakovlev, ambassadeur de Moscou au Canada. Raffiné et intelligent, Yakovlev a passé dix ans en exil au Canada, parce qu'il avait eu le malheur de demander que des efforts soient faits



Des gardes-frontières est-allemands regardent par un trou du mur de Berlin après que des manifestants en aient démolí un segment à la porte de Brandebourg, 11 novembre 1989.

Associated Press 8911101329, photo prise par Lionel Cironneau

pour faciliter l'intégration en URSS des minorités en provenance de l'Asie centrale<sup>45</sup>. En mai 1983, Yakovlev a organisé une visite de dix jours pour Mikhaïl Gorbachev, une étoile montante au sein du Comité central du parti communiste qui souhaitait étudier le secteur agricole du Canada. Gorbachev, qui en était à sa première visite au Canada et qui avait fait quelques voyages dans des pays occidentaux, a apparemment été impressionné de l'efficacité des méthodes d'agriculture employées au Canada et, selon un ministre du Cabinet qui l'escortait, des quantités de produits alimentaires en vente dans les supermarchés et de l'opulence des supermarchés du Canada<sup>46</sup>. Prouvant qu'il avait peu à voir avec l'image qu'on aurait pu se faire du piètre commis de bureau du Politburo, Gorbachev s'est même présenté à une réunion mixte que tenaient les députés de la Chambre des communes et les membres du Sénat, « du jamais vu ». Le Russe s'est disputé amicalement avec les parlementaires canadiens, étudiant leurs critiques par son admission que l'Union soviétique n'était pas parfaite. Aucun membre du Parlement ou du Sénat ne s'est attaqué à lui.

Trudeau, qui a aussi diné et soupé avec le visiteur, a fait remarquer plus tard que Gorbachev avait été le premier dirigeant soviétique avec qui il avait pu exprimer ses idées librement<sup>47</sup>. Le Canadien a défendu sa décision (prise à contrecour) de permettre aux États-Unis de mettre à l'essai son missile de croisière au-dessus du territoire canadien ainsi que la politique de l'OTAN relativement au développement en Europe de missiles devant servir à empêcher le déploiement des missiles SS-20 soviétiques. Trudeau a dit à Gorbachev que les propos du président Reagan lui déplaisaient, mais que ce serait une erreur de croire que Reagan ne représentait pas l'opinion des Américains. « Trudeau, le pur et dur, a écrit l'ambassadeur Gotlieb à Washington, qui l'aurait imaginé<sup>48</sup> ? » Gorbachev a dû être perplexe de voir Trudeau se conduire d'une manière qui ne correspondait aucunement à la description qui figurait dans ses notes d'information. À son arrivée au pouvoir en 1985, le nouveau chef soviétique a fait revenir à Moscou Yakovlev, son ambassadeur au Canada, qui prônait la *glasnost* (ouverture) et la *perestroïka* (restructuration), et en a fait l'un de ses conseillers principaux tandis que l'Union soviétique entreprenait un tournant décisif.

### La fin d'une époque

La guerre froide n'était toujours pas terminée, mais il n'en était pas de même pour le mandat de Trudeau, qui a quitté le pouvoir en 1984, fortement acclamé par la population canadienne, qui avait soutenu sa mission de paix avortée. Il n'y avait pas vraiment de quoi se réjouir, car Trudeau n'était pas parvenu à obtenir les résultats voulus, que ce soit à court ou à long terme. Il est possible qu'il ait, durant son mandat à titre de premier ministre – qui a duré presque seize ans – presque ruiné l'alliance que le Canada avait nouée avec les États-Unis. Son attitude, proche de celle des neutralistes, avait indisposé les Américains au point où ils étaient sur le point de rayer le Canada de la liste de leurs alliés. Les liens découlant de l'alliance officielle sont restés intacts malgré tout, et les Forces canadiennes n'ont jamais cessé de faire des efforts pour accroître l'interopérabilité avec leurs homologues américains. Toutefois, l'idée qu'il existe une communauté d'intérêts entre les deux pays, qu'ils ont une vision commune du monde et des dangers qui planent contre lui, était devenue chose du passé. Aux yeux du gouvernement des États-Unis, du gouvernement britannique de Margaret Thatcher et de l'OTAN, le Canada a semblé, à l'époque de Trudeau, se diriger vers le neutralisme.

Toutefois, les choses pouvaient encore changer. John Turner, terme successeur libéral de Trudeau, n'a été premier ministre que pendant quelques mois, avant d'être défait aux élections par le progressiste-conservateur Brian Mulroney, un Québécois d'origine

irlandaise doux, charmant, imperturbablement proaméricain et désireux d'établir de « bonnes relations, de superbes relations » avec Washington. Mulroney a négocié un accord de libre-échange avec les États-Unis et a été réélu en 1988, après avoir soumis la question de l'accord à l'électorat. Il a aussi promis de reconstituer les Forces canadiennes, de renouveler leur équipement, qui devait de plus en plus obsolète, d'augmenter leur maigre budget, et il a fait de nombreuses autres promesses à la population et à l'administration Reagan, avec laquelle le Canada assumait la responsabilité de la défense aérienne de l'Amérique du Nord. Toutefois, le gouvernement était soumis aux contraintes imposées par un énorme déficit budgétaire. Il a d'abord dû réduire le budget alloué à la défense plutôt que de l'augmenter, comme promis, et au moment où le jeune et brillant nouveau ministre de la Défense, Perrin Beatty, est entré en fonction, la guerre froide tirait à sa fin. Beatty a produit en 1987 un livre blanc du ministère de la Défense nationale truffé de formules virulentes antisoviétiques. *Défis et engagements* proposait de doter le Canada d'une flotte de dix à douze sous-marins nucléaires, manifestement pour lui permettre de défendre sa souveraineté dans l'Arctique, où les sous-marins américains, français, britanniques et soviétiques naviguaient à leur guise, sous la glace polaire<sup>49</sup>. Mais les sous-marins canadiens allaient-ils tirer sur les intrus ? Allaient-ils essayer de couler des navires de la marine des États-Unis ? L'idée que le Canada se doterait de sous-marins nucléaires, extrêmement coûteux et dont l'acquisition soulevait une vive opposition aux États-Unis, qui ne voulaient pas partager leur technologie nucléaire, mais qui craignaient que le Canada acquiert des centrales de la France, « s'est évanouie comme par enchantement » lorsque le mur de Berlin est tombé et que la longue guerre froide a touché à sa fin. Il en a été de même avec l'engagement du Canada à l'endroit de la défense des pays occidentaux européens. Sans consulter leurs alliés au sein de l'OTAN, les conservateurs ont annoncé, en 1992, le retrait complet des Forces canadiennes en Europe, un processus qui s'est terminé en juillet 1993 et qui a permis au Canada de réaliser des économies budgétaires de l'ordre de 2,2 milliards de dollars, comme prévu. Le Canada avait encore des engagements par rapport à l'OTAN, mais il n'était plus présent.

En fait, le Canada avait été engagé durant des années dans la défense des pays occidentaux européens et, en fait, de l'Amérique du Nord, mais il n'avait pas été présent psychologiquement. Il avait déjà touché et dépensé ses dividendes de la paix à l'époque où Trudeau avait réduit l'effectif affecté à l'OTAN, en 1969.

### En résumé

Trois grands courants d'opinion ont façonné le rôle du Canada pendant la guerre froide : l'internationaliste, le continentaliste et le nationaliste. Les diplomates et certains des politiciens qui ont incité le Canada à nouer une alliance avec les pays occidentaux étaient des internationalistes convaincus que l'établissement d'une alliance était le meilleur moyen de favoriser un nationalisme sain. Ils étaient conscients, toutefois, que la prospérité économique et la défense du Canada reposaient en fin de compte sur les États-Unis; la rareté des dollars américains et la faiblesse de l'économie de la Grande-Bretagne ont poussé le Canada à s'allier à son voisin du sud. D'autres facteurs sont aussi intervenus dans ce sens : le désir des gens d'affaires canadiens de s'attirer une clientèle riche et facile à desservir et la vision partagée que les pays de l'Amérique du Nord avaient du monde. Toutefois, les partisans du nationalisme canadien, représentés par John Diefenbaker et par Pierre Trudeau, plus particulièrement, s'inquiétaient du coût des mesures de défense et en voulaient aux États-Unis pour les pressions qu'ils faisaient sur les pays du Commonwealth. Diefenbaker a affronté le président Kennedy et a perdu la partie. Trudeau voulait que la politique étrangère du Canada serve les intérêts nationaux et défende un

idéal de paix, mais il n'a jamais semblé comprendre que le Canada était lié physiquement, économiquement et militairement aux États-Unis et qu'il ne pouvait pas agir d'une manière isolée comme s'il était une île. Tous les dirigeants canadiens depuis Louis St-Laurent ont axé leur approche sur le maintien de la paix, qui a parfois servi les intérêts des pays occidentaux de l'alliance. Toutefois, le rôle de gardien de la paix, auquel la population était attachée et qui en est venu à constituer un élément clé du nationalisme canadien, a fini par empêcher les Canadiens de se sentir comme des participants à part entière à la guerre froide, et cela bien avant que la chute de l'Union soviétique n'y mette fin.

Étrangement, de tous les courants idéologiques, c'est le continentalisme qui s'est imposé au Canada. À la fin de la guerre froide, une entente de libre-échange avait été conclue avec les États-Unis, une part énorme du marché était allée vers le sud et des sociétés

des États-Unis s'étaient installées un peu partout au Canada. L'antiaméricanisme, qui a constitué une composante essentielle du nationalisme canadien, n'a pas changé le fait que le Canada était en réalité quasiment intégré aux États-Unis; l'internationalisme canadien, qui ralliait fortement la jeunesse et les organisations non gouvernementales, n'a pas non plus changé le fait que des années 1960 au tournant du siècle, les pays amis, et les ennemis aussi, d'ailleurs, se sont bien peu souciés du Canada. Les Canadiens avaient oublié que la fiabilité en matière de politique étrangère et la capacité d'avoir recours à la force au besoin sont deux considérations importantes. Ils avaient même oublié que la capacité d'un pays de défendre sa population et son territoire constitue l'intérêt national fondamental de tout État-nation. Les intérêts nationaux ont toujours été importants, et le sont encore.



## NOTES

- PEARSON, L. B., *Words and Occasions* (Toronto, 1970), p. 72 et 75. Le compte rendu le plus complet sur la politique étrangère du Canada après la guerre se trouve dans BOTHWELL, Robert, *Alliance and Illusion: Canada and the World, 1945-1984* (Vancouver, 2007).
- PEARSON, L. B., *Diplomacy in a Nuclear Age* (Cambridge, Massachusetts, 1959), p. 53.
- Voir GRANATSTEIN, J. L., *How Britain's Weakness Forced Canada into the Arms of the United States* (Toronto, 1989), chapitre 2.
- La meilleure étude se trouve dans KNIGHT, Amy, *How the Cold War Began* (Toronto, 2005).
- WHITAKER, R. et G. MARCUSE, *Canada: The Making of a National Insecurity State 1945-1957* (Toronto, 1994). (Le présent texte fait référence à plusieurs reprises à de l'information tirée du document cité.)
- Voir BARROS, J., *No Sense of Evil: Espionage, the Case of Herbert Norman* (Ottawa, 1986), et BOWEN, R., *Innocence is Not Enough* (Vancouver, 1986).
- KINSMAN, Gary et Patrizia GENTILE, *The Canadian War on Queers: National Security as Sexual Regulation* (Vancouver, 2010), plus particulièrement le chapitre III.
- Voir CHAPNICK, Adam, *Canada's Voice: The Public Life of John Wendell Holmes* (Vancouver, 2010).
- Un point de vue divergent est donné dans WHITAKER, Reg et S. HEWITT, *Canada and the Cold War* (Halifax, 2003).
- DALLAS, Gregor, *Poisoned Peace: 1945 – The War that Never Ended* (Londres, 2006), p. 576.
- CUFF, R. D. et J. L. GRANATSTEIN, *American Dollars – Canadian Prosperity* (Toronto, 1978), p. 28.
- Ibid.*, p. 203.
- Ibid.*, p. 135. Le Canada a refusé de participer au transport par voie aérienne de marchandises vers Berlin, faisant valoir qu'il ne pouvait le faire en tant que membre du Conseil de sécurité. Voir les *Documents relatifs aux relations extérieures du Canada* [DREC], volume 14 (1948), chap. 5, qui se trouvent à <http://www.international.gc.ca/history-histoire/100/index.aspx?lang=fra&view=4>.
- Dossiers du Ministère des Affaires étrangères, dossier 264(s), lettre de Wrong au secrétaire d'État aux Affaires étrangères, datée du 26 septembre 1947. Ces documents ont été examinés dans l'édifice Pearson, mais ils ont depuis été archivés dans les locaux de Bibliothèque et Archives Canada (BAC).
- DREC, volume XIII, document 243, addenda de Wrong à l'intention de Hume Wright « Influences Shaping the Policy of the United States to the Soviet Union », daté du 4 décembre 1947; ce document à l'intention de Pearson, qui est attribué à Wrong et daté du 5 décembre 1947, se trouve à <http://www.international.gc.ca/department/history-dcer/details-fr.aspx?intRefId=13363>.
- Cité dans en REID, Escott, *Time of Fear and Hope* (Toronto, 1977), p. 132.
- GRANATSTEIN, J. L., *A Man of Influence: Norman Robertson and Canadian Statecraft 1929-1968* (Ottawa, 1981), p. 236-237.
- PEARSON, L. B., *Mike*, volume II, 1948-1957, (Toronto, 1973), p. 55-56.
- Ibid.*, p. 56; Dean ACHESON, *Present at the Creation* (New York, 1969), p. 277. Le meilleur ouvrage concernant les affaires diplomatiques du Canada durant la guerre de Corée demeure celui de Denis Stairs, *The Diplomacy of Constraint* (Toronto, 1972).
- L'histoire de la brigade de l'OTAN est bien relatée dans MALONEY, Sean, *Au cœur d'une guerre sans combat : la brigade canadienne de l'OTAN en Allemagne – 1951-1993* (Ottawa, 1996).
- CUFF et GRANATSTEIN, p. 224.
- Archives de l'Université Queen's, Grant Dexter Papers, note de service datée du 22 février 1951.
- Dossiers du ministère des Affaires étrangères, dossier numéro 2-AE(s), lettre de Pearson à l'intention de Wrong, datée du 21 mai 1948. Ce dossier est actuellement archivé dans les locaux de BAC.
- ENGLISH, John, *The Worldly Years: The Life of Lester Pearson 1949-1972* (Toronto, 1992), p. 59.
- JAMES, Neil, dans le journal *Defender* (de l'Association de défense de l'Australie [Australia Defence Association] (été 2006-2007), p. 40.
- La meilleure étude se trouve dans ROSS, Douglas, *In the Interests of Peace: Canada and Vietnam 1954-73* (Toronto, 1984). Voir aussi Shane B. SCHREIBER, « Le chemin de l'enfer : le Canada au Viêt Nam, 1954-1973 », dans *Le Journal de l'Armée du Canada* (printemps 2007).
- ENGLISH, p. 98ff.
- Ibid.*, chapitre 4; GRANATSTEIN, *Man of Influence*, chapitre 10. Pour obtenir de l'information sur le maintien de la paix dans le contexte de la guerre froide, voir MALONEY, Sean, *Canada and UN Peacekeeping: Cold War by Other Means, 1945-1970* (St. Catharines, Ontario, 2002).
- Le procès-verbal des délibérations du Cabinet, dans DREC, volume XXVI (1959), chapitre 4, qui se trouve à <http://www.international.gc.ca/history-histoire/100/index.aspx?lang=fra&view=4>, ne laisse aucun doute quant à la décision du Cabinet de se tourner vers les armes nucléaires.
- Voir GRANATSTEIN, J. L., *Canada 1957-1967* (Toronto, 1986), chapitre 5.
- Ibid.* Voir aussi SMITH, Denis, *Rogue Tory* (Toronto, 1995), chapitre 12. Se reporter aux mémoires de Diefenbaker, *One Canada*, en trois volumes (Toronto, 1975-1977), plus particulièrement au volume III.
- ENGLISH, p. 362ff.
- HELLYER, Paul, *Damn the Torpedoes: My Fight to Unify Canada's Armed Forces* (Toronto, 1990), p. 65.
- ENGLISH, p. 263ff et p. 336.
- Politique étrangère au service des Canadiens, un coffret de six brochures parues en juin 1970. Le rôle de « dépanneur utile » est délaissé et la croissance économique, la justice sociale et la qualité de vie constituent des objectifs en regard de la politique étrangère. Voir GRANATSTEIN, J. L. et Robert BOTHWELL, *Pirouette: Pierre Trudeau and Canadian Foreign Policy* (Toronto, 1990), p. 32-33.
- Ibid.*, p. 25.
- Ibid.*, p. 8.
- Ibid.*, p. 195.
- Cabinet du Premier ministre, à Ottawa, transcription des observations faites durant un discours donné à l'Université Notre Dame le 16 mai 1982.
- GOTLIEB, Allan, *The Washington Diaries* (Toronto, 2006), p. 61.
- GOSSAGE, Patrick, *Close to the Charisma* (Toronto, 1986), p. 260.
- GOTLIEB, p. 180.
- Ibid.*, p. 190-191. Les représentants de la presse canadienne à Washington étaient mécontents que Trudeau n'ait pas attaqué Reagan. « Je n'ai aucune sympathie pour cette bande d'individus, a dit Gotlieb. Leur problème, c'est qu'ils sont antiaméricains [...] Ils ne seront satisfaits que lorsqu'ils apprendront que Trudeau a mis Reagan dans la merde. » *Ibid.*, p. 192.
- Entrevue que l'auteur a eue avec Pierre Trudeau, à Montréal, le 30 juin 1988.
- Pour en savoir davantage sur Yakovlev, voir SHULGAN, Christopher, *The Soviet Ambassador* (Toronto, 2008), et ENGLISH, John, *Just Watch Me: The Life of Pierre Elliott Trudeau 1968-2000* (Toronto, 2009), p. 205, 469-470 et 589-590.
- WHELAN, Eugene et R. Archbold, *Whelan: The Man in the Green Stetson* (Toronto, 1986).
- Information obtenue durant une entrevue avec Trudeau.
- GOTLIEB, p. 159.
- L'ambassadeur Gotlieb approuvait l'idée que le Canada fasse l'acquisition de sous-marins nucléaires. Une telle acquisition permettrait au Canada de perdre sa virginité en matière de nucléaire et de s'affranchir du lien de dépendance qu'il avait avec les États-Unis, sur lesquels il devait compter pour assurer la protection de l'Arctique canadien. *Ibid.*, p. 479.

## VICTOIRE

par Ryan Clow



De nouvelles recrues du groupe rebelle somalien al-Shabaab lié à Al-Qaïda marchent à Afgoye, 17 février 2011.

## Introduction

**Q**ue cela nous plaise ou non, nous sommes actuellement en guerre : une longue guerre mondiale. Il ne s'agit pas d'une guerre entre l'Occident et l'Islam, mais d'une guerre qui oppose les pays occidentaux aux terroristes.

Bien que cette guerre se distingue des guerres antérieures par les tactiques de combat utilisées, elle s'y apparaît d'un point de vue philosophique. Il s'agit d'une guerre idéologique où chacun des opposants croit avoir raison.

Étonnamment, certains Occidentaux se sentent à l'aise avec l'emploi de demi-mesures dans la lutte contre le terrorisme. Au cours d'une entrevue parue dans l'édition du 14 novembre 2010 du quotidien *The Telegraph*, le chef d'état-major de la Défense britannique, le Général Sir David Richards, a affirmé que la meilleure issue possible de ce conflit était l'endiguement du terrorisme, et non la victoire sur le terrorisme. Le général fait preuve d'optimisme si on le compare au cheur d'observateurs qui clame maintenant ouvertement que la guerre en Afghanistan est sur le point d'être perdue. Cette vision du conflit s'inscrit dans un contexte plus large où on se contente d'envisager la forme de défaite la plus acceptable plutôt que d'accepter de vivre les épreuves requises pour vaincre.

Endiguer le terrorisme m'apparaît comme une autre vainre tentative d'éviter un engagement décisif, en réalité une tentative d'acheter la paix, alors que la seule issue que l'Occident devrait

envisager dans sa lutte contre le terrorisme est une victoire sans compromis. Même si la victoire dans le cas de cette guerre peut prendre une forme différente que par le passé, le résultat doit être et sera identique : la soumission ultime d'un des opposants.

## Leur stratégie

**P**our plusieurs, Al-Qaïda représente le terrorisme. S'il est probablement vrai qu'Al-Qaïda est actuellement la principale organisation terroriste au monde, le terrorisme, voire le terrorisme islamique, existait bien avant la formation de ce groupe. Al-Qaïda n'est en quelque sorte que l'aboutissement d'un mouvement idéologique qui repose sur la violence. En l'absence de mesures décisives contre le terrorisme, il est beaucoup plus difficile de trouver une solution à ce problème.

Al-Qaïda a joué un rôle déterminant dans l'évolution du problème causé par le terrorisme. Ce groupe a mis sur pied une stratégie efficace, soutenue par un discours « viral ». Son approche est *simple*, mais non *simpliste*. Les messages clés qu'il véhicule ont propagé la croyance que l'Occident est la source d'une injustice mondiale dont les musulmans sont les victimes.

La présence des Occidentaux dans les pays traditionnellement musulmans est brandie comme une preuve de cette injustice. Et la seule solution proposée pour mettre fin à cette injustice est de rétablir, par tous les moyens, la suprématie des musulmans dans



Des militants du Hamas montent la garde près du point de passage de Rafah, Gaza, 18 octobre 2011.

ces pays. Ce discours a nourri l'imaginaire et a incité les musulmans à agir, renforçant par le fait même les efforts déployés au plan moral. Il importe peu de savoir si ce discours trouvera une résonance dans le monde de demain. L'important est qu'il a réussi à créer les conditions dans lesquelles nous vivons aujourd'hui, c'est-à-dire un monde dangereux.

Une stratégie tout aussi simple, mais efficace, découle également de ce discours. Il n'est pas souhaitable de combattre sur deux fronts, encore moins de mener simultanément deux étapes de la guerre. Pourtant, c'est ce que nous faisons la plupart du temps, puisque les terroristes limitent grandement nos possibilités.

Un des principes fondamentaux du terrorisme est de déplacer le combat en terrain favorable. Tirant profit des leçons retenues des conflits antérieurs, comme celui qui s'est déroulé en Afghanistan aux environs des années 1980, les terroristes ont constaté qu'une invasion par l'Occident n'avait pas uniquement des désavantages. Ceci est particulièrement vrai si nous ne disposons d'aucun discours durable et contrôlable pour justifier notre présence et le but de notre intervention dans les pays musulmans.

Les terroristes ont tiré parti de la situation prévalant dans les États en déroute et les États défaillants pour mettre en place les conditions propices à leur combat. Alors que nous engagions des forces dans différents endroits, ils renforçaient leurs positions avec un flux continu de combattants, d'argent, d'armes et de rhétorique. Grâce à cette exploitation efficace de la situation, ils nous ont contraints à « fixer » nos forces dans plusieurs endroits, ce qui a eu pour effet de renforcer leur *discours* et, de là, leur *stratégie*. Il s'agit en quelque sorte d'un nouveau visage de la bonne vieille guerre d'attrition.

Plus important encore, cette approche a permis un rapprochement entre les terroristes et un groupe social plus large, donnant

plus de poids à la thématique du « *nous* » contre « *eux* » exploitée par le discours terroriste. C'est ainsi qu'a été créée une situation dangereuse. Comme l'Occident n'a pas mis en place de contre-discours puissant, certains s'interrogent sur les véritables objectifs de sa présence dans les pays musulmans puisqu'une question stratégique est largement demeurée sans réponse : « Essayons-nous de détruire les terroristes ou l'islam ? »

Les terroristes s'efforcent d'établir de nouveaux fronts avant même d'avoir terminé les combats sur les anciens. Ils ont compris que leur position dans de nombreux pays demeure fragile tant qu'elle n'est pas consolidée. Afin d'atténuer les risques et probablement d'indiquer à la population qu'ils entendent mettre en œuvre une stratégie délibérée, mettant de l'avant leur discours, ils établissent des conditions favorables à l'ouverture de nouveaux fronts.

Alors qu'une partie de leur stratégie consiste à éliminer la possibilité que nous puissions mener une offensive, ils tentent également, de manière plus insidieuse, de nous empêcher d'adopter une position défensive. Ils nous attaquent aussi de l'intérieur. Ceci met en lumière la fragilité du raisonnement derrière l'« endiguement ». En termes simples, nous disposons de moins en moins de temps et d'espace et si nous ne prenons pas de mesure décisive, nous serons contraints de combattre à l'intérieur des lignes amies. Il s'agit encore ici d'une variante de la méthode « diviser pour régner ».

En attaquant – ou simplement en menaçant d'attaquer – les pays occidentaux, les terroristes réalisent plusieurs objectifs. Au plan strictement humain, ils sèment la peur. La peur gagne du terrain, puis se transforme en frustration. La frustration à son tour se transforme en colère, puis la colère en critique. Un climat saturé de critiques non constructives mène généralement à l'inaction. À un niveau plus inconscient, on commence à remettre en question nos motifs et nos méthodes. Finalement, nous nous remettons en question en perdant de vue quelle était la véritable cause de notre introspection.



## État d'esprit contre-productif

Les populations de l'Occident ont été galvanisées par les guerres du passé. Ces guerres, qui ont marqué un tournant dans l'histoire récente du monde occidental, sont désormais connues sous le nom de « Grande Guerre » ou de « la guerre qui a mis fin à toutes les guerres ». La lutte contre le terrorisme a fait ressortir le malaise grandissant de l'Occident face au concept général de « guerre ». Ce malaise se traduit dans la maladresse perceptible avec laquelle nous abordons désormais cette réalité immuable de l'existence humaine.

Autrefois, les peuples se ralliaient autour d'une cause et leurs gouvernements se mettaient sur le pied de guerre. Il n'en est plus de même aujourd'hui. Cette transformation des mentalités a probablement commencé avec le changement de génération après la Seconde Guerre mondiale. Désormais, il est monnaie courante que l'opinion publique soit très polarisée et très critique et que les citoyens occidentaux se sentent dans l'ensemble de moins en moins concernés par la guerre. On note une réticence générale à vouloir s'« encombrer » collectivement du problème du terrorisme – contrairement aux générations passées qui se sont insurgées face à leurs problèmes, notamment l'agression des nazis – ce qui fait en sorte que le poids des conflits repose sur quelques épaules seulement. Ce refus massif ne fait qu'accroître les risques de défaite.

Aujourd'hui, les pays occidentaux utilisent peu le langage de la guerre. À peine une décennie après la pire attaque terroriste en sol

occidental, la plupart des gens répugnent à utiliser l'expression « lutte mondiale contre le terrorisme », et ce, malgré les réitérations de déclarations de guerre des terroristes à notre endroit, et du lourd tribut, en vies et en argent, que nous continuons de payer chaque jour. Que nous nous permettions de devenir les victimes du langage est un symptôme de la faiblesse de notre message face au monde.

Mais surtout, les pays occidentaux ont aussi diminué leur participation à la lutte contre le terrorisme alors même qu'ils continuent paradoxalement de s'y engager. Le déploiement de troupes additionnelles en Afghanistan – et plus précisément le fait que ce déploiement soit perçu comme un effort de dernier recours – semble indiquer que nous ne savons plus, collectivement, ce qu'il faut pour mener une guerre efficacement. Parmi les nombreuses questions qui ont été posées, l'une des plus importantes est la suivante : « Faut-il vraiment autant de troupes pour gagner la guerre ou pour changer la situation dans laquelle nous nous trouvons ? »

## Méthodes imprudentes

À bien des égards, l'Occident a adopté une « approche de comité » dans sa lutte contre le terrorisme. Il semble que nous ne faisons plus de distinction entre les rôles et, de là, les effets uniques des instruments du pouvoir national et leur lien avec la guerre. On tente plutôt de fusionner leurs effets dans le temps. Il est essentiel d'avoir des étapes différentes et des efforts principaux distincts si on veut être en mesure de déterminer ou de reconnaître les points décisifs et les conditions de transition requises pour faire progresser une stratégie.



Il est possible que l'émergence (ou la renaissance) de la théorie sur la contre-insurrection (COIN) ait prolongé sans le savoir l'*« approche de comité »*, notamment comme justification à la perception de la guerre comme un événement unique se déroulant de façon continue dans le temps. Une condition de transition a été atteinte, et sans doute franchie, en Afghanistan à la fin de l'année 2001 avec l'apogée des opérations de contre-terrorisme. En maintenant une présence sans maintenir l'initiative, il semble que nous ayons eu recours à la COIN pour donner un sens à la situation complexe qui prévalait en Afghanistan, plutôt que d'entrer résolument dans la prochaine étape d'une stratégie délibérée.

Une « pensée collective » intéressante est apparue autour de la COIN. La doctrine de la COIN ne pose pas problème. Ce qui pose problème, c'est que la COIN devienne *à la mode* (et soit probablement mal comprise). Pour plusieurs, la guerre est devenue synonyme de contre-insurrection, et chaque fois qu'il est question de contre-insurrection, on fait appel à une « approche axée sur la population ». Même s'il ne faut pas écarter une telle approche, il faut en examiner la pertinence dans le contexte de la lutte contre le terrorisme.

Il faut toujours tenir compte des populations touchées par les conflits. Toutefois, il ne faut pas se contenter de décrire en termes vagues quel impact la population peut avoir sur l'issue d'une guerre. Il faut chercher à bien comprendre le rôle joué par la population, notamment en termes de motivations, d'impact global et de réceptivité afin de pouvoir en tirer parti dans n'importe quel plan de guerre. Il faut rejeter tout concept trop général de la « population », ne serait-ce que parce qu'un tel concept ne peut qu'empêcher de se poser des questions fondamentales sur les causes du terrorisme et sur les effets de notre réponse aux terroristes.

nous menons contre le terrorisme, on justifie cet échec par notre manque de compréhension des cultures locales. Cette notion de « sensibilité aux particularités culturelles » semble être devenue une « hypersensibilité ». L'invasion d'un pays, particulièrement s'il s'agit d'une invasion à grande échelle pendant une longue période, donne lieu à des situations hors de l'ordinaire. Il ne faut pas s'étonner que la population ne nous accueille pas à bras ouverts, spécialement si notre présence s'éternise sans que la majorité de la population ne note d'amélioration à sa situation.

La façon dont nous sommes perçus dans le monde repose en grande partie sur la façon dont nous nous conduisons à l'extérieur de nos frontières et sur la nature de notre présence.

### Rajustement stratégique

Toute nouvelle approche devrait commencer par la mise en place d'un discours plus clair et plus puissant. Faisant écho aux propos de Marshall McLuhan, le médium que nous utilisons pour nous exprimer serait alors le message. Et cela ne sera possible que si nous changeons le paradigme qui définit notre perception du terrorisme.

Une nouvelle approche stratégique établirait d'abord une distinction significative entre antiterrorisme et contre-terrorisme. En cas de victoire, ces deux étiquettes viendraient à disparaître et notre interaction avec le monde ne reposera plus, comme c'est souvent le cas, sur le terrorisme. L'objectif n'est pas de dévaluer, mais plutôt de raffiner, la terminologie associée à la lutte contre le terrorisme.

En ce qui a trait à l'antiterrorisme, il faudrait avant tout s'attaquer à diverses conditions générales qui favorisent l'attrait du discours terroriste, comme les problèmes sociaux, économiques et démographiques qui peuvent être la source d'insatisfactions. La distinction devrait être suffisamment importante pour permettre d'élever le phénomène du terrorisme au niveau de stratégie globale. Les pays occidentaux pourraient alors prendre des mesures antiterroristes comme ils prennent des mesures pour n'importe quel autre problème international, c'est-à-dire en adoptant une approche systémique similaire à celle utilisée pour traiter les questions économiques (et que nous devrions probablement aussi utiliser pour les questions environnementales). L'incapacité à composer efficacement avec les conditions qui peuvent déclencher le terrorisme ne serait plus perçue comme un échec de la lutte contre le terrorisme, mais plutôt comme une question de dignité humaine.



DND LS 2011-1026-05

Une approche axée sur la population mal définie représente un piège, dans la mesure où nous risquons de cesser de penser par nous-mêmes et pour nous-mêmes. Nous courrons aussi le risque de lutter contre l'opposition de manière *réactive* et non pas *adaptée*. En résumé, nous cesserons de combattre selon notre stratégie.

On accorde également de plus en plus d'importance à la « sensibilisation aux cultures ». Souvent, lorsqu'il est impossible de percevoir une progression sur divers fronts dans la lutte que

La mort d'Oussama ben Laden et le « printemps arabe » ne mettent pas fin au problème du terrorisme. En fait, ils nous placent en un point décisif. Bien sûr, nous espérons que ces événements auront des conséquences positives, mais ils peuvent également avoir des répercussions négatives, surtout dans les endroits où des conditions potentiellement dangereuses sont en place. Je fais ici notamment référence aux insatisfactions partout dans le monde auxquelles on ne cherche pas de solutions, ratant ainsi une occasion de mettre en place un discours qui répond au discours terroriste.

Reuters RTR2R01X par Reuters TV



Osama bin Laden tel qu'on l'a vu sur cette image tirée d'une vidéo diffusée le 12 septembre 2011.

Le but explicite du contre-terrorisme, qui est en quelque sorte la dernière étape de l'antiterrorisme, deviendrait quasiment, voire tout à fait unique : éliminer les personnes les plus dangereuses qui auraient choisi de poursuivre leurs activités illégales. En termes clairs, la destruction des terroristes est le principal effort de cette partie de la stratégie. Toutefois, à mesure que nous réussirons à dégager les conditions générales (et les populations) du noyau central des acteurs mal intentionnés, les opérations se limiteront de plus en plus à des engagements restreints, fondés sur des objectifs restreints, contre un nombre restreint de cibles. Au fur et à mesure de la mise en œuvre de cette stratégie, le recours à des actions offensives deviendra temporaire.

Le contre-terrorisme ne serait plus uniquement axé sur l'acte de tuer, mais chercherait en fait à tuer de moins en moins au fil du temps, axe opposé de l'antiterrorisme. La victoire de la lutte contre le terrorisme se mesurerait désormais à la capacité de prendre une action décisive contre le terrorisme, alors que notre capacité à avoir une incidence positive sur les ressources communes mondiales deviendrait la mesure de notre amélioration de la condition humaine.

Les facteurs déterminants de l'approche proposée sont : la capacité d'atteindre un équilibre efficace entre l'antiterrorisme et le contre-terrorisme; la capacité de déterminer avec exactitude les points de décision et les conditions de transition qui ont une incidence sur notre capacité de gérer l'initiative afin d'éviter que nous nous engagions dans des actions peu concluantes qui ne permettent pas vraiment à notre stratégie de progresser. En pratique, cela signifie qu'il faut fournir des efforts, non fondés sur le terrorisme, qui favorisent le renforcement des sociétés civiles dans les pays qui en ont désespérément besoin. De cette façon, il se créera un espace légitime où le discours pourra se développer.

Pour conserver leur pertinence, les organisations terroristes devront agir de manière légitime et permettre aux masses de remettre véritablement en question leurs idées. Certains jugeront peut-être que la possible légitimation des idées extrémistes comporte des risques, mais il est beaucoup plus dangereux de permettre aux influences calomniatrices de

demeurer confortablement dans l'illégitimité, puisque cela a pour effet de renforcer la position des organisations terroristes.

Ceux qui choisiront de demeurer dans l'illégitimité seront incapables de se faire passer pour autre chose que des ennemis du pays et, dans un monde toujours plus mondialisé, des ennemis des ressources communes mondiales. Dans cette optique, nous devrons fournir de l'aide là où elle est nécessaire, mais aussi être prêts à retirer cette aide en cas de manque d'engagement. Nous devrons aussi déceler le moment où une menace devient importante et être prêts à contrer cette menace.

Il est difficile d'envisager le passage de la situation actuelle à l'état souhaité. Ce passage ne sera probablement pas la prochaine étape. En fait, il ne pourra se faire qu'au moyen de gains progressifs attribuables, du moins en partie, à notre capacité de gérer l'initiative dans notre lutte contre le terrorisme, lutte qui devra reposer sur un paradigme plus stratégique. À l'avenir, pour remporter la victoire, l'Occident devra équilibrer, de manière nuancée, ses rôles de mentor et de facilitateur, ou, au besoin, de meneur de changement qui souffle sur le monde.

### Victoire

Par le passé, la victoire s'obtenait au prix de conditions extrêmement difficiles, de progrès durement gagnés au fil du temps, de périodes sombres. Dans la lutte contre le terrorisme, le concept de victoire ne fait plus référence à la notion puérile de « gagner », mais est beaucoup plus lié à l'univers dans lequel nous évoluons. Il n'y a qu'une seule raison qui puisse justifier que de jeunes militaires牺牲 leur vie pour nous, et c'est le maintien de notre mode de vie. C'est pourquoi nous nous devons d'entreprendre tout combat avec l'intention d'en sortir victorieux.

Oliver Ryan Clow travaille dans le domaine du contre-terrorisme depuis 2006 à titre d'employé civil du Commandement des Forces d'opérations spéciales du Canada (COMFOSCAN), au ministère de la Défense nationale (MDN). Il est un diplômé de l'Université d'Ottawa et du Collège militaire royal du Canada, où il a obtenu une maîtrise en études sur la conduite de la guerre en 2000. Il a rédigé des articles pour la Revue militaire canadienne, le Royal United Services Institute Journal (UK) et la Royal Air Force Airpower Review (UK).



MDN IS 2011-1026-09

# EST-CE QUE JE PARLE JAPONAIS? DIMENSION CULTURELLE DE L'APPRENTISSAGE D'UNE LANGUE

par Dana Batho



162673 ©Fujishida City / SANTO

## Introduction

Vivre ou travailler à l'étranger représente un défi pour la plupart des gens, surtout quand on baigne dans une culture très différente de la nôtre. Pour le personnel des FC, la conscience culturelle du milieu de travail ou de combat est essentielle à la réussite de la mission. Pour les militaires des FC, qu'ils participent à un déploiement en zone de combat ou qu'ils occupent un poste d'état-major à l'étranger, l'instruction sur la sensibilisation culturelle est essentielle à la réussite, dans les tâches professionnelles comme dans la vie de tous les jours. Même si la formation linguistique s'inscrit dans la sensibilisation culturelle des FC, on croit souvent à tort que l'apprentissage de la langue importe moins que l'instruction sur la façon de penser et d'opérer des forces amies et des forces ennemis.<sup>1</sup> Toutefois, « la langue et la culture étant très étroitement liées »<sup>2</sup>, l'apprentissage de la langue est essentiel pour comprendre la culture, qu'il s'agisse de la population locale, de

l'ennemi ou des forces multinationales auprès desquelles on pourrait travailler. Les militaires des FC peuvent être appelés à travailler n'importe où au monde. Par conséquent, la connaissance de la culture que peut apporter l'apprentissage d'une langue étrangère est une question dont tous les militaires des FC doivent saisir l'importance.

Pour illustrer ce principe, le processus d'apprentissage du japonais servira à démontrer à quel point l'étude d'une langue étrangère permet aussi d'acquérir des connaissances culturelles connexes. Les langues étrangères se distinguent toutes les unes des autres, particulièrement celles associées à des cultures très différentes. Les différences entre l'anglais et le japonais sont évidentes, probablement parce que la culture du Japon est très profondément enracinée dans de solides traditions, alors que la culture occidentale, plutôt fluide, se fonde sur des influences issues de partout au monde. Les fréquentes difficultés auxquelles on se heurte en tentant de communiquer en japonais sont attribuables à la structure de cette langue et aux normes



162661 ©INTO

culturelles qui se reflètent dans la langue. Ainsi, apprendre le japonais, ce qui constitue déjà tout un exploit, ne suffit pas pour arriver à communiquer efficacement; il faut aussi négocier les obstacles culturels.

### Questions de langue

#### Japonais écrit

La communication par écrit est souvent l'une des parties les plus ardues de l'apprentissage du japonais. Il faut d'abord apprendre à maîtriser le *hiragana*, c'est-à-dire la transcription phonétique servant à écrire les mots d'origine japonaise. Vient ensuite le *katakana*, qui est semblable au *hiragana*, mais servi à écrire les mots d'origine étrangère, souvent anglaise. Il existe de 46 caractères *hiragana* et 46 caractères *katakana*, qui constituent « l'alphabet » japonais. En outre, les *kanji*, ou caractères chinois, sont largement utilisés dans l'écriture. Il existe quelque 10 000 *kanji*, mais un adulte qui s'exprime couramment en japonais n'en utilise en moyenne que 2000.

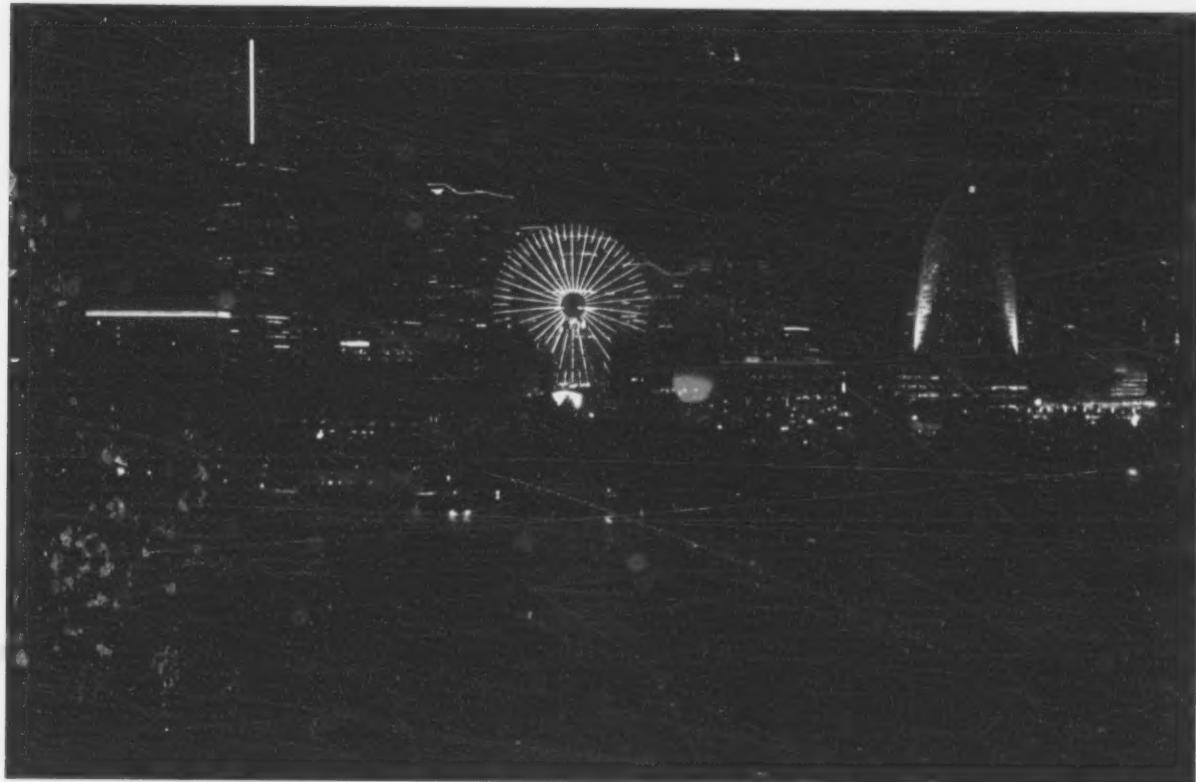
Le premier obstacle auquel on se heurte habituellement, avec le japonais écrit, est l'absence d'espace entre les mots. Il est donc ardu de comprendre où finit un mot et où commence le suivant, et la consultation d'un dictionnaire est un exercice décourageant. En outre, comme le *katakana* est utilisé pour les mots étrangers (règle générale, d'origine anglaise), la tendance

consiste à en prononcer les sons pour découvrir le sens, mais bien souvent leur prononciation est grandement modifiée. Prenons par exemple le mot *katakana* マクドナルド (ma-ku-do-na-ru-do). Seule une lecture très rapide permet de comprendre l'équivalent anglais : McDonald's. Les *kanji* comportent eux aussi leur part de complexité. Par leur simple nombre, ces caractères peuvent se révéler déconcertants, mais leur complexité vient surtout du fait que chacun comporte de multiples prononciations, qui ne s'expliquent par aucune logique, et qui sont fonction du mot et de l'endroit où est placé le *kanji* dans le mot. Par exemple, 一番上 (ichi-ban-ue) signifie « supérieur » (élève-officier, étage, etc.) et 上級 (joukyuu) se traduit par « niveau avancé ». Le caractère 上 est le même, mais il se prononce différemment dans chaque mot.

Malgré ces difficultés, les *kanji* comportent certains avantages. Comme chacun a sa signification propre, on peut déchiffrer les nouveaux mots d'un texte lorsqu'on connaît les caractères individuels. Un exemple serait 纋馬 (shima-uma), qui se traduit par « cheval rayé », c'est-à-dire, zèbre. Un mot écrit qui tend à faire grincer les dents des Occidentaux est le suivant : 家内 (ka-nai), qui signifie « intérieur de la maison », ou « épouse ». La combinaison des codes visuels et basés sur le sens peut rendre certains *kanji* plus faciles à mémoriser que d'autres.<sup>3</sup> Bien entendu, si le lecteur ne connaît pas les différentes prononciations de chaque *kanji*, il ne pourra les prononcer, mais il en comprendra au moins le sens.



162661 ©Japan Ryukan Association/ ©INTO



161231 ©Yasudom\_Nabu/2INTO

### Japonais parlé

Une des difficultés de la communication verbale en japonais est le niveau de politesse qu'il faut utiliser. Le niveau de langue peut être commun, poli, respectueux ou humble. La langue commune est celle qu'on emploie avec les amis proches et la famille et la langue polie, dans un contexte plus formel. En outre, le niveau respectueux est utilisé pour s'adresser à une personne d'un statut supérieur à soi, ou pour parler des actions de cette personne, par exemple, un enseignant ou un patron. Le niveau de langue humble sert à parler de ses propres actions à une personne supérieure. Chaque niveau de politesse a une forme qui lui est propre, et le verbe est habituellement complètement différent dans les formes respectueuse et humble. À titre d'exemple, le verbe « dire » correspond à *iu* en langue commune, à *mousu*, à la forme polie, à *ossharu*, à la forme respectueuse et à *moushiageru* dans la langue humble. Il en résulte des difficultés, non seulement dans l'apprentissage de la façon d'utiliser correctement les différentes formes de langue, mais aussi parce que la plupart des échanges avec un Japonais dans un contexte formel, comme dans un magasin de détail ou encore au téléphone, avec le représentant d'une entreprise, se font dans les formes respectueuse et humble. Dans un contexte professionnel, les Japonais ne s'autorisent pas à passer à une forme de langue moins formelle, même si on leur demande de s'exprimer plus simplement, car ils considèrent cela comme trop impoli.

La langue japonaise comprend en outre des mots qui sont exclusivement ou principalement utilisés par les hommes et

d'autres, par les femmes. Les expressions comme *ne* et *deshou*, c'est-à-dire « n'est-ce pas? » sont utilisées surtout par les femmes. Les hommes qui apprennent le japonais de leur conjointe ou de leur petite amie utilisent souvent ces mots, ce qui fait sourire leurs interlocuteurs japonais, qui devinent immédiatement comment ils ont appris la langue. Le mot « je » est un autre exemple de cette différenciation entre les sexes. Les hommes disent *ore* ou *boku* et les femmes, *atashi*. Les formes neutres sont *watashi* et *watakushi*, ce qui correspond à un niveau de langue plus formel. Une femme utilisant la forme masculine serait perçue comme dure et grossière.<sup>4</sup> À l'inverse, les hommes utilisant la forme féminine projettent une image efféminée. Pour un Occidental, la maîtrise de ces mots propres aux sexes peut faire de la communication un véritable casse-tête (souvent drôle).

### Questions culturelles

#### *Ishin-Denshin*

Outre la structure, la façon dont le japonais est employé crée des barrières culturelles implicites. Emily Spencer et Tony Balasevicius expliquent les répercussions militaires de l'entrecroisement de la culture et de la langue dans la communication :

La compréhension des éléments culturels [...] permet aux forces de sécurité de saisir des subtilités dans les paroles ou les gestes, précieux indices sur les intentions des rebelles ou sur l'endroit où ils se trouvent. À



ce chapitre, l'expérience montre que les interprètes compétents font beaucoup plus que traduire ce qui se dit à l'intention des forces de sécurité. [...] les interprètes chevronnés en Afghanistan arrivent à expliquer des nuances qui échappent à ceux qui ne connaissent que les rudiments de la langue. Qui plus est, ils arrivent à traduire ces nuances sous forme de messages particulièrement porteurs de sens. Ce qui se dit peut être moins riche de sens que la façon dont le message est transmis.<sup>5</sup>

La méconnaissance de l'effet de la culture sur la langue peut gravement menacer le succès de la mission.

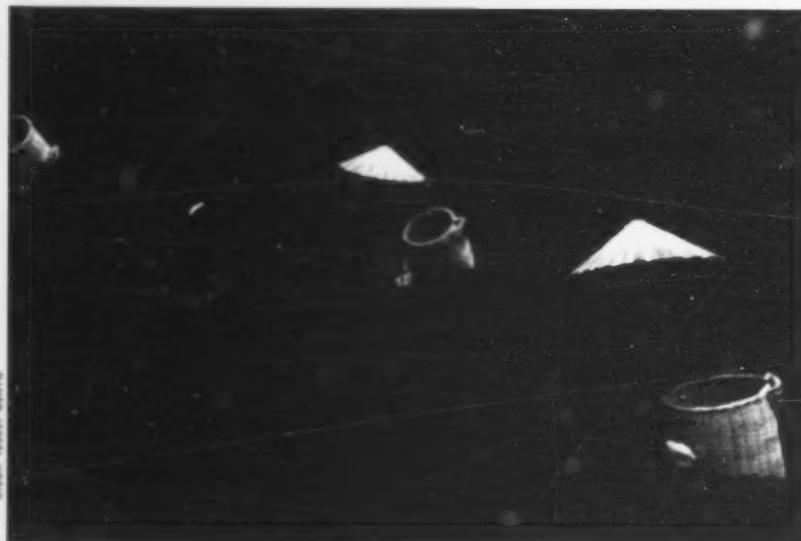
#### Enryo

Comparativement à l'anglais, le japonais est une langue très vague et indirecte; ainsi, même si l'on comprend les mots, le sens du message

peut demeurer incertain. Ceci s'explique entre autres par le fait que les Japonais ont élaboré de riches codes non linguistiques.<sup>6</sup> C'est ce qui s'appelle l'*ishin-denshin* ou la télépathie traditionnelle.<sup>7</sup> Cette notion est reliée au concept culturel d'*enryo*, qui signifie « réserve » ou « contrainte ». Il n'est pas rare qu'un Occidental place à son insu un Japonais dans une situation délicate. Dans la culture japonaise, l'expression directe de ce qu'une personne souhaite est un tabou. Par conséquent, il n'est pas acceptable sur le plan culturel de demander directement à une personne ce qu'elle veut. Les questions « brutales » telles que : « Voulez-vous X ou Y? » obligent le destinataire à enfreindre le principe de l'*enryo*.<sup>8</sup> En outre, le franc-parler tend à placer le locuteur dans une position ferme, ce qui peut facilement donner lieu à une confrontation directe, situation que tous les Japonais redoutent.<sup>9</sup> Un bon exemple est une réponse fréquente aux questions, *Sore wa chotto...*, qui se traduit par « c'est un peu... ». En français, on peut voir dans une réponse incomplète à une question une intention trompeuse ou sournoise. Pour un Japonais, toutefois, c'est la seule façon connue de décliner poliment une invitation ou une demande; un refus direct serait impensable. En réalité, l'*enryo* interdit pratiquement l'usage du mot « non » en japonais, sauf quand une personne reçoit un compliment. Par exemple, si on complimente une pianiste de concert pour sa virtuosité, elle répondra invariablement : « Non, non, non, je ne joue qu'un petit peu. »

Même pour ceux qui s'expriment couramment en japonais, la compréhension de l'*enryo* peut être déterminante dans les relations d'affaires : pour les Américains, le style de négociation des Japonais peut être déroutant, voire exaspérant, tout comme notre style peut leur sembler brusque et menaçant.<sup>10</sup> C'est pour cette raison que bon nombre d'entreprises embauchent des conseillers, comme People Going Global,<sup>11</sup> pour assurer la formation culturelle de leurs employés; il est plus facile de bâtir une bonne relation que de tenter de réparer les dommages causés par les malentendus d'origine culturelle.





Crédit: 130033 6270

Dans un contexte militaire où des vies peuvent être en jeu, la compréhension culturelle est encore plus importante.

L'*enryo* s'inscrit en outre dans la structure du japonais. L'absence de pronom et de sujet dans la phrase est un exemple; la compréhension lors d'une conversation est largement guidée par des indices contextuels. Par exemple, en français, une conversation téléphonique pourrait ressembler à ceci : « Bonjour, patron, je serai présent au bureau aujourd'hui. Je me sens mieux. » En japonais, la même conversation serait plutôt la suivante : « Patron, aujourd'hui, ça va. » Il est donc tenu pour acquis que le patron sait que l'employé a été malade et que si ça va pour le travail aujourd'hui, c'est qu'il se sent mieux. Pour une personne extérieure au contexte qui écouterait cette conversation, toutefois, il serait pratiquement impossible de comprendre ce qui vient d'être dit.

#### Conformité

Les influences sociales jouent elles aussi un rôle dans la communication. La conformité est une norme évidente au Japon. En règle générale, les Japonais sont perçus comme des modèles de conformité.<sup>12</sup> Pour les Japonais, il existe des règles établies de comportement et de discours applicables à tous les types d'interactions. Toutefois, les étrangers n'étant habituellement pas conscients de ces règles, les échanges avec eux sont plus complexes. Par conséquent, lors d'un échange entre un étranger et un Japonais, ce dernier peut être paralysé par l'incertitude, incapable de réagir de façon appropriée à ce que lui dit l'Occidental.<sup>13</sup>

Pour certains Japonais, la conformité est aussi un prétexte pour exercer une discrimination envers les étrangers. Takeyuki Tsuda mentionne un exemple de friction interculturelle dans le domaine des logements locatifs : certains propriétaires refusent de louer un logement à des *Nikkeijin* (émigrants), prétextant des différences de « coutumes » et de communication.<sup>14</sup> D'après mon expérience personnelle, même des étrangers qui s'expriment couramment en japonais et qui sont mariés à un Japonais sont

souvent victimes de discrimination lors de la location ou de l'achat d'un logis. Il est improbable que des militaires des FC subissent directement des problèmes de cet ordre, mais il est important qu'ils comprennent, lors d'une affectation à l'étranger, les répercussions que la langue et la culture peuvent avoir dans leur quotidien à titre d'étrangers.

#### Intention

L'intention a aussi de l'importance dans toutes les communications. Joy Hendry le met en évidence dans un article où elle mentionne une discussion entre elle (une anthropologue occidentale) et un éminent linguiste japonais. Après discussion sur sa compréhension de « l'anglais japonais » du linguiste, celui-ci déclare : « Je crains que parler en japonais avec des étrangers ne soit une sorte de torture psychologique. Même s'ils maîtrisent bien la langue et ont une grammaire parfaite, je trouve difficile de comprendre leur « intention véritable. »<sup>15</sup>

#### Tatemae/honne

Les concepts de *tatemae* et d'*honne* illustrent l'utilisation de l'intention en japonais. Le *tatemae* est l'image socialement acceptable que l'on projette sur l'extérieur, et l'*honne* correspond à ce que l'on ressent vraiment au sujet d'une situation donnée.<sup>16</sup> En raison de ces distinctions, il ne faut pas toujours prendre au pied de la lettre les échanges avec les Japonais, car leur double nature fait en sorte que les normes culturelles découragent l'expression directe des sentiments intérieurs qui ne sont pas appropriés en public.<sup>17</sup>

#### Conclusion

La maîtrise des subtilités du japonais écrit et parlé n'est que le début du long chemin qu'il faut parcourir pour apprendre à communiquer avec les Japonais. Pour communiquer efficacement, il importe en outre de bien comprendre les barrières culturelles que sont l'*enryo*, la conformité, l'intention, le *tatemae* et l'*honne*. Ces éléments reflètent des siècles de communication exclusivement entre Japonais, ce qui crée une forme de « télépathie japonaise ». La simple connaissance du vocabulaire et de la grammaire ne suffit pas pour communiquer en japonais; les éléments culturels sont tout aussi importants.

Pour le personnel militaire, la méconnaissance des questions culturelles et linguistiques a des répercussions encore plus grandes : « Si l'on ne parvient pas à comprendre les croyances, valeurs, attitudes et vision du monde [de la population], l'échec de la mission est assuré. »<sup>18</sup> Il est parfois difficile de percevoir l'élément culturel des langues eurocentriques comme l'anglais et le français qui partagent une base culturelle commune, mais cette composante culturelle devient très évidente lorsqu'on apprend des langues qui ne partagent pas les mêmes racines.

## OPINIONS

L'analyse de l'élément culturel de la structure et de l'usage du japonais montre bien les problèmes auxquels peuvent se heurter ceux qui participent à des déploiements à l'étranger. Même si les militaires des FC n'apprennent pas à parler couramment la langue de l'endroit où ils sont affectés, il est capital qu'ils l'étudient autant que possible. En plus de les aider à « gagner le soutien » de la population locale, cela leur apportera une perspective indispensable de la culture et de l'esprit de tous ceux qui occupent leur espace opérationnel et par conséquent, augmentera les chances de succès de la mission.

*Le Sous-lieutenant Dana Batho a obtenu un diplôme en Études militaires et stratégiques au Collège militaire royal du Canada, en 2011. Impatiente de commencer sa carrière d'officier du renseignement à l'ARC, elle effectue actuellement une maîtrise en affaires internationales (renseignement et sécurité nationale) à la Norman Paterson School of International Affairs de l'université Carleton. Elle a en outre étudié et vécu en Nouvelle-Zélande et au Japon.*



## NOTES

1. Emily Spencer et Tony Balasevicius, « La clé du succès : l'intelligence culturelle et l'espace de bataille moderne », *Revue militaire canadienne*, vol. 9, n° 3 (2009), p. 45.
2. *Ibid.*, p. 46.
3. David G. Myers, *Psychologie*, 8<sup>e</sup> édition, Paris, Flammarion, 2007, p. 356.
4. Anne Wierzbicka, « Japanese Key Words and Core Cultural Values », *Language in Society*, vol. 20, n° 3 (septembre 1991), p. 341.
5. Emily Spencer et Tony Balasevicius, « La clé du succès : l'intelligence culturelle et l'espace de bataille moderne », *Revue militaire canadienne*, vol. 9, n° 3 (2009), p. 44.
6. Ofer Feldman, « Culture, Society, and the Individual: Cross-Cultural Political Psychology in Japan », *Political Psychology*, vol. 18, n° 2 (juin 1997), p. 331
7. *Ibid.*
8. Wierzbicka, p. 349.
9. R.C. Christopher, cité par Patricia J. Wetzel, « Are 'Powerless' Communication Strategies the Japanese Norm? », *Language in Society*, vol. 17, n° 4 (décembre 1988), p. 557.
10. Wierzbicka, p. 347.
11. <http://www.peoplegoingglobal.com/>. Consulté le 13 novembre 2008.
12. Feldman, p. 328 et Myers, p. 731.
13. Pour voir un exemple tiré de l'expérience personnelle de l'auteure, consulter : <http://awanderinglife.blogspot.com/2005/05/i-am-speaking-japanese-arent-i.html>.
14. Takeyuki Tsuda, « The Stigma of Ethnic Difference: The Structure of Prejudice and 'Discrimination' Toward Japan's New Immigrant Minority », *Journal of Japanese Studies*, vol. 24, n° 2 (été 1998), p. 349.
15. Joy Hendry, « To Wrap or Not to Wrap: Politeness and Penetration in Ethnographic Inquiry », *Man*, vol. 24, n° 4 (décembre 1989), p. 624.
16. *Ibidem*, p. 627.
17. Tsuda, p. 320.
18. Emily Spencer, « De la cervelle et du muscle : l'intelligence culturelle ou l'« outil par excellence » dans l'environnement opérationnel contemporain », *Revue militaire canadienne*, vol. 11, n° 1 (hiver 2010), p. 16.

# QUAND JE PENSE AU COLLÈGE MILITAIRE ROYAL DE SAINT-JEAN ...

par Chantal Beauvais



Cérémonie de fin d'année 2010, CMR Saint-Jean

Photo du MDN prise par M. Christian Jacques

**C**olonel Maillet, Lieutenant-général Maisonneuve, Distingués invités, Membres du corps professoral, Parents et amis. Chers diplômés du Collège militaire royal de Saint-Jean ...

C'est avec une très grande fierté et beaucoup d'humilité que j'ai accepté l'invitation du Général Maisonneuve de venir vous adresser la parole aujourd'hui, à l'occasion de votre graduation du Collège. Tout d'abord, j'ai une admiration profonde pour le travail qui se fait au Collège. J'ai eu l'occasion de rencontrer les gens qui œuvrent ici et de constater leur engagement profond envers le projet éducatif proposé par le CMRSJ. J'ai senti leur fierté d'appartenir à cette noble institution et le désir qu'ils ont de contribuer au développement de votre plein potentiel, non seulement à titre d'étudiants, mais aussi à titre d'hommes et de femmes dont le potentiel humain mérite d'être développé.

## Leadership

Lorsque je pense au CMRSJ, le mot « leadership » me vient immédiatement à l'esprit. Il existe probablement des milliers de définitions de ce mot. Il y a plusieurs années, lorsque je faisais partie des Cadets de l'Aviation royale du Canada, nous avons appris la définition du Général Dextraze, soit : « l'art d'influencer le comportement humain en vue de l'accomplissement d'une mission de la façon voulue par le chef ». Quand j'étais jeune cadet aspirant à progresser en grade, je croyais naïvement que cette tâche était simplissime. Après tout, tout ce que le leader a à faire est d'expliquer ce qui doit être réalisé et les gens le feront. Toutefois, en exerçant des fonctions de leadership au fil des ans, je me suis rendu compte qu'il était loin d'être facile de le mettre en pratique! La définition du leadership du Général Dextraze est certes claire et évidente, mais comme dirait le philosophe Hegel,

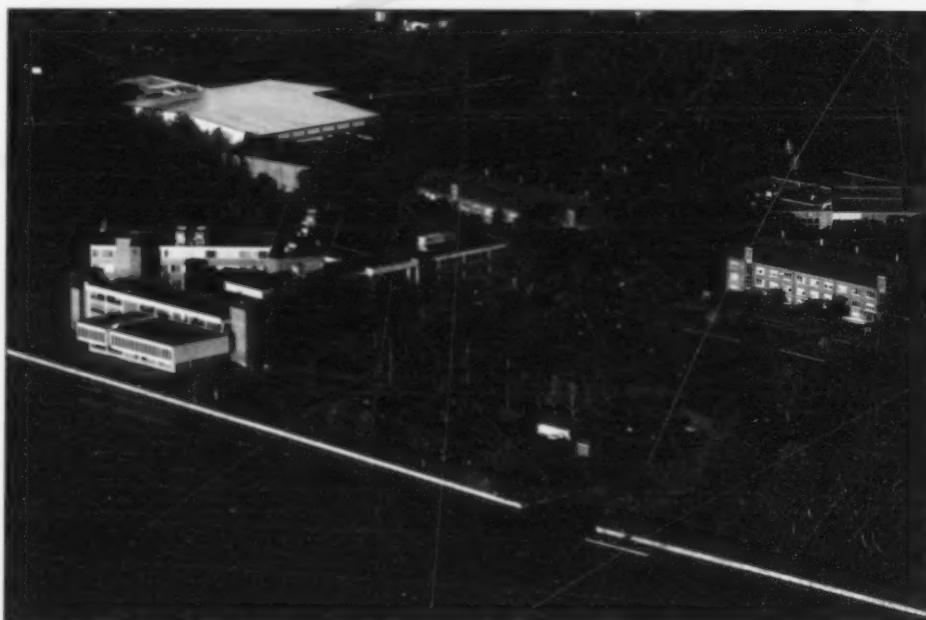
## OPINIONS

il faut « décortiquer » cette définition pour apprécier toute la portée de ce à quoi elle renvoie vraiment.

En effet, pour que la définition du Général Dextraze fonctionne, il faut qu'un certain nombre de présupposés soient en place. Aujourd'hui, j'ai pensé partager avec vous trois de ces présupposés qui, me semble-t-il, sont a priori invisibles dans la définition mais qui, paradoxalement, rendent possible la pleine intelligibilité du concept de leadership : le savoir, le savoir-faire et le savoir-être. Au cours des ans, ces thèmes sont devenus pour moi des valeurs qui m'interpellent de plus en plus tant dans mon parcours personnel que professionnel. En tant que dirigeante d'une institution d'enseignement postsecondaire, ces valeurs sont aussi devenues pour moi de vifs sujets de préoccupation.

### Savoir

Qu'est-ce que le savoir? À quoi réfère cette notion? En tant que philosophe, j'ai le devoir de m'en remettre au grand maître entre tous pour aborder cette notion : Platon. Pour comprendre ce que veut dire savoir, il faut aussi comprendre ce que veut dire ne pas savoir. Il faut distinguer entre vérité et fausseté, connaissance et opinion, idée durable et forme sans substance. Peu importe la discipline que vous avez choisie, je suis certaine que vos études ici vous ont permis d'acquérir un esprit critique face à la multitude d'informations qui circule sur le marché des idées. Le véritable leader est celui ou celle qui sait garder une distance critique non seulement par rapport à ce que les autres prétendent savoir, mais aussi et surtout par rapport à ce qu'il ou elle prétend savoir. Suis-je toujours assuré de savoir ce que je prétends savoir? Les fondements sur lesquels repose mon savoir sont-ils inébranlables ou ne sont-ils solides qu'en apparence? Ne nous arrive-t-il pas d'ériger au rang de savoir des énoncés qui ne sont en fait que des opinions? Ces questions sont importantes car elles mènent vers la responsabilité morale du leader de ne pas entraîner les autres dans l'erreur. Pour répondre à ces questions, il faut d'abord assez d'humilité pour accepter que la plupart du temps nous ne savons pas. Socrate dit en effet : « je sais que je ne sais pas ». C'est la marque d'un grand leadership. Tout leader doit s'investir dans la quête du savoir. Car l'esprit humain a non seulement besoin d'être nourri par des idées pour se développer, mais il est capable de juger de leur valeur et d'articuler des mondes nouveaux tel un architecte jouant avec des matériaux nobles. Un véritable leader est maître de son esprit, sait que sur les millions d'idées en circulation dans le monde, un tout petit nombre de belles et grandes idées valent la peine d'être fréquentées sur le long terme. C'est ce qui s'appelle l'étude : la



Vue aérienne du CMR Saint-Jean

Photo du MDN prise par Mme Marie-Claude Leblanc

longue fréquentation de questions fondamentales qui débouche sur la patience et la sérénité devant la complexité des choses.

### Savoir-faire

Passons maintenant au savoir-faire. Lorsque nous pensons au savoir-faire, les artisans nous viennent immédiatement à l'esprit, ceux qui fabriquent des objets de leurs mains. Je pense à mon père qui pouvait imaginer et construire tout ce qu'il décida de faire. Nous avons tous fait l'expérience agréable d'utiliser un objet sans défauts de conception, comme une motocyclette, une chaussure ou un instrument de musique. Nous savons également à quel point il peut être frustrant d'utiliser un objet défectueux : le fusil Ross employé par les troupes canadiennes au cours de la Première Guerre mondiale, une chaise mal conçue, une application iPhone qui gèle tout le temps. Tout le monde dans la salle connaît la célèbre citation de Descartes « Je pense donc je suis ». Descartes avait sans contredit une grande préoccupation pour la connaissance théorique, mais ce qui est moins connu, c'est qu'il était tout autant préoccupé par ce que l'on appelait à l'époque les « passions humaines ». Bien que cette expression nous fasse probablement penser au titre d'un roman ou d'un roman-savon, elle renvoie plutôt à la notion de maîtrise de soi ou de bonne conduite. Descartes insiste sur le fait que « ce n'est pas assez d'avoir l'esprit bon, mais le principal est de l'appliquer bien ». Il ne suffit pas de savoir. Les leaders doivent être en mesure de mettre en application leur savoir devant une situation ou un problème. Ils doivent être en mesure de comprendre le fonctionnement des choses et de trouver des solutions innovatrices aux problèmes. Mais la plus grande réalisation dans le domaine du savoir-faire c'est de devenir l'artisan de sa propre existence, c'est-à-dire de travailler en vue de devenir une personne pleinement épanouie. Comme leaders, vous finirez par vous rendre compte que votre ressource la plus riche est votre propre humanité. Vous devez comprendre ce qui fera de vous une meilleure personne et pratiquer cet art tout au long de votre vie.

Contrairement aux autres espèces, nous consacrons une partie importante de notre existence à chercher quelle doit être notre essence en tant qu'humain et à apprendre par essais et erreurs. Sur le plan humain, l'idéal auquel les leaders doivent tendre est la sagesse éthique. Ce type de sagesse s'acquiert grâce à l'intégration constante de connaissances théoriques et de connaissances pratiques. Cela porte également le nom de bon jugement, et il serait une erreur de le tenir pour acquis. Dans une certaine mesure, nous avons tous fait l'expérience d'un mauvais jugement. Heureusement, je l'espère, nous apprenons tous de nos erreurs. Mais en tant que leaders, nous avons la responsabilité de penser à l'incidence de nos actions sur nos proches, nos organisations et la société en général. Même si les leaders doivent prendre une certaine distance par rapport aux idées, ils sont les meilleurs critiques de leurs actions. Ils savent que leur propre existence humaine les incite à atteindre des standards toujours plus élevés. Par conséquent, les leaders cherchent sans cesse des occasions d'apprendre et de s'améliorer.

### Le savoir-être

**N**ous avons parlé de la maîtrise du savoir qui amène les leaders à savoir qu'ils ne savent pas et qui les oblige à devenir humbles, de la maîtrise du savoir-faire qui amène les leaders à continuellement œuvrer à l'avènement de l'humanité en eux et à développer un bon jugement. Nous allons maintenant parler du savoir-être. Un leader doit savoir comment entrer en relation avec les autres. Pour cela, il faut développer l'intelligence émotionnelle. Cette forme d'intelligence amène les leaders à aider les autres à réaliser leur propre potentiel. En tant que leader, il nous sera impossible d'influencer les autres sans développer une attitude faite de compassion. Il ne s'agit pas ici de laisser sa colonne vertébrale au vestiaire. La véritable compassion est également empreinte d'intégrité. Le véritable leader est celui ou celle qui amène les autres à se réaliser. On peut se mettre à l'écoute des autres, comprendre les obstacles qui les empêchent de se réaliser tout en exigeant d'eux le dépassement dont ils sont capables. Pour aider les autres à se surpasser, il faut être capable de voir en eux plus loin qu'eux. Il faut être capable de conjuguer les autres au futur. Autrement dit, il faut de la vision. Cette capacité d'anticiper ce que peuvent devenir les autres et de les amener à se voir eux-mêmes dans cette vision est la marque d'un leadership authentique.

### Retour au Général Dextraze

**L**art d'influencer les êtres humains exige une connaissance authentique de la condition humaine. Il demande également l'aptitude à savoir quels gestes poser, quand intervenir et comment s'y prendre. Enfin, il fait appel à la capacité de créer un environnement où les gens se réalisent en atteignant des objectifs. Toutes ces compétences s'acquièrent par l'éducation.

Seule l'éducation permet d'acquérir ces compétences. Pour être plus précis, il s'agit de l'objectif même de l'éducation. Si vous le permettez, voici un dernier clin d'œil à Platon : Le but de l'éducation est de former des leaders qui bâtiront une société juste.

Vous venez de compléter une étape importante de votre parcours académique et j'ai voulu vous rendre un hommage aussi solennel que possible en vous montrant l'importance capitale de ce que vous venez d'accomplir. Il vous a fallu du courage et de la

persévérance pour arriver jusqu'à l'obtention de votre diplôme. Et vous avez toutes les raisons d'être fiers aujourd'hui. Pour cela, vous méritez toute notre admiration. J'ai aussi voulu vous montrer que le chemin ne s'arrête pas ici car l'éducation véritable est l'œuvre de toute une vie. Ne cessez jamais de vouloir apprendre sur vous-même, sur les autres et sur le monde. Vous n'en serez que meilleurs et vous rendrez les autres meilleurs. Finalement, j'ai voulu partager avec vous que si vous êtes appelés à devenir des leaders, vous avez eu et vous aurez l'immense privilège d'être appuyés par des leaders tout au long de votre cheminement. Vos professeurs, vos parents et amis sont une partie intégrante de votre succès. N'oubliez jamais de reconnaître ce que vous devez aux maîtres et aux sages qui ont croisé votre route et devenez à votre tour ce qu'ils ont été pour vous.

J'ai partagé avec vous certaines des leçons précieuses que la vie m'a apprises dans mon cheminement pédagogique. Je vous souhaite maintenant tout le succès possible dans la prochaine étape de votre parcours académique. Soyez fiers et soyez une source de fierté pour votre communauté! Le monde n'a jamais autant eu besoin de votre leadership.

Chantal Beauvais, B.Ph., M.A., Ph. D. est rectrice de l'Université Saint-Paul, à Ottawa. Érudite en philosophie, elle est la première rectrice de l'Université qui n'est pas une oblate. Fait encore plus important, elle est première la rectrice à ne pas être prêtre ou représentante religieuse, en plus d'être la première femme à occuper ce poste.

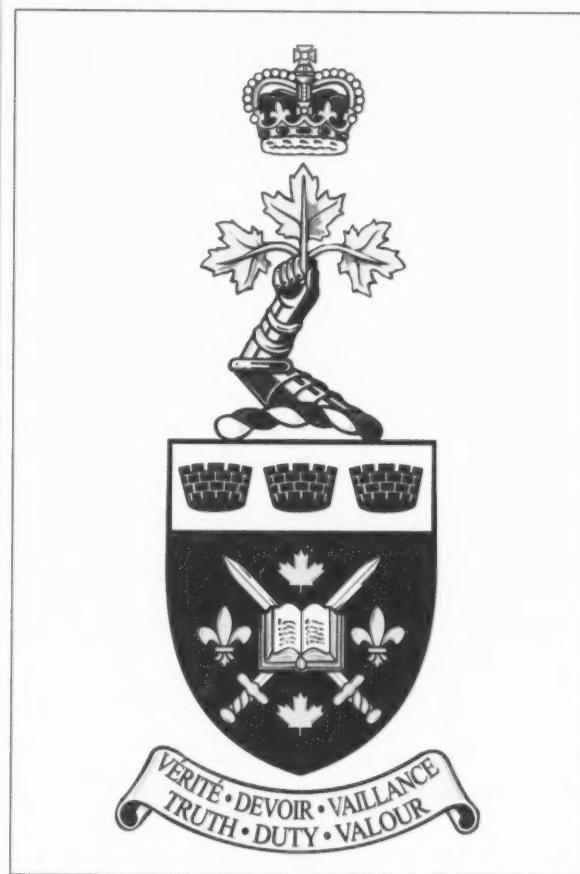


Image du MDN

## LE RAPPORT SUR LA TRANSFORMATION 2011

par Martin Shadwick

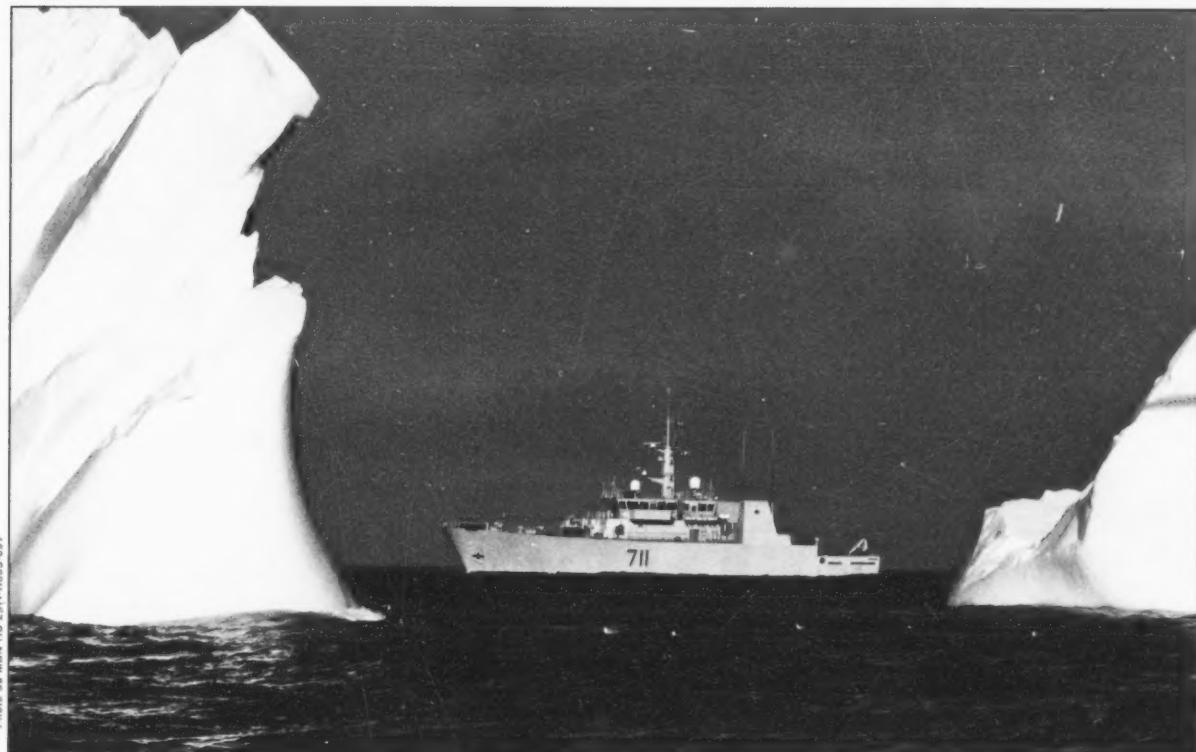


Photo: la MÉN HS 2011-H003-081

**L**a rédaction du rapport de l'équipe de la transformation, dirigée par le Lieutenant-général Andrew Leslie, a été entreprise en 2010 dans le « but explicite » de « déterminer les possibilités de réduction des effectifs surnuméraires et d'amélioration de l'efficacité, afin de permettre un réinvestissement des ressources intérieures en vue de la mise en place d'une capacité opérationnelle malgré les ressources restreintes ». Le rapport a été diffusé en septembre 2011, malencontreusement sans les annexes. Les auteurs du rapport ont adéquatement souligné le fait que les compressions effectuées dans les dépenses militaires visent presque toutes des postes de première ligne et épargnent les postes des quartiers généraux — ce qui permet de confirmer que les bureaucrates possèdent des aptitudes de survie plus aiguisées que les combattants — et ils en sont venus à des conclusions déstabilisantes et ont formulé des recommandations qui portent à réfléchir. Or, le rapport a rapidement semé la controverse.

L'analyse des données effectuée par l'équipe, qui s'étalait de la fin de l'exercice 2003-2004 à la fin de l'exercice 2009-2010, « [...] a révélé qu'une croissance considérable avait eu lieu à l'extérieur des unités de première ligne, déployables et opérationnelles. Ainsi, le nombre d'employés des quartiers généraux a grimpé quatre fois plus rapidement que celui de la Force régulière au cours de la période de l'examen. Le nombre

total d'employés civils a augmenté trois fois plus rapidement que celui de la Force régulière et le nombre de civils employés dans la région de la capitale nationale a fait un bond de 61 pour cent. » En termes clairs, « [...] nous disposons d'un nombre trop élevé de quartiers généraux, de processus lourds, d'effectifs surnuméraires d'arrière. Nous allons devoir réaffecter un nombre considérable de gens à l'interne afin de répondre aux demandes de l'avenir et devons tout faire en notre possible pour protéger l'équipement, l'instruction et l'infrastructure et investir dans ces éléments, afin de répondre aux besoins des unités de première ligne et déployables ». Le rapport prévoit donc les mesures suivantes : (a) diminuer le nombre de quartiers généraux et d'états-majors « par le regroupement de fonctions semblables ou accepter le risque découlant de l'élimination complète de certaines organisations »; (b) réaffecter environ 3 500 membres de la Force régulière dans des secteurs de croissance éventuelle ou investir les fonds ailleurs; (c) démobiliser des réservistes à temps plein afin de revenir à un « groupe de base d'environ 4 500 »; (d) « réduire d'au maximum 30 pour cent sur plusieurs années la somme de 2,7 milliards de dollars dépensée pour les entrepreneurs, les consultants et les fournisseurs de services du secteur privé et investir les fonds dans les programmes d'immobilisations futurs » décrits dans la Stratégie de défense Le Canada d'abord et (e) « réaffecter environ 3 500 fonctionnaires à des activités de priorité plus élevée ou investir les fonds ailleurs ». Parmi les « éléments

d'investissement futur », on pense entre autres aux « nouveaux membres et aux nouvelles capacités pour l'Arctique, à une escadre aérienne expéditionnaire, à des Rangers canadiens, à des investissements dans la cyberdéfense, au renseignement humain, à des mesures contre les IED, à la défense nucléaire, biologique et chimique, au retour des marins en mer, à la mutation des superviseurs de la Réserve d'un poste à temps plein au quartier général à un rôle de chef à temps partiel au sein des manèges militaires et à du personnel de soutien déployable ».

Au total, l'équipe a formulé quelque 43 recommandations, dont la plus ambitieuse vise la création d'un poste de Chef de soutien des forces interarmées. Selon les auteurs du rapport, cette option « présente la plus grande possibilité de réduction des coûts » par le biais des initiatives suivantes : (a) « l'intégration des états-majors de la politique, de la planification et de la gestion au sein de la structure de commandement et réduction ou élimination globale parallèle de postes redondants »; (b) « une plus grande coordination de la politique, des procédures, des normes et des processus, ce qui entraîne l'élimination des chevauchements et du dédoublement de services »; (c) « l'optimisation régionale des services de soutien des bases et escadres, y compris la gestion de la chaîne d'approvisionnement, la distribution du matériel, l'administration, le transport, la maintenance de l'infrastructure et les services destinés au personnel ». « Cette option présente également l'avantage notoire de s'appuyer sur la priorité opérationnelle extrêmement puissante qui caractérise la réussite du

modèle du COMSOCAN, qui à son tour prend en compte l'incidence positive et durable de la transformation de 2005 de la culture organisationnelle des FC. » Les auteurs savent toutefois très bien que la création « d'une entité regroupée de soutien des forces ne sera pas facile », et nul ne doute que le mot « facile » est employé comme euphémisme. Ils ajoutent qu' « [...] on n'a certes procédé à aucun regroupement de cette ampleur depuis les réorganisations des FC de 1965-1968 ».

M. Andrew Leslie, nouvellement retraité, a commenté plus longuement le rapport de l'équipe de la transformation lors de son témoignage du 3 octobre 2011 devant le Comité permanent de la sécurité nationale et de la défense. Empreints de franchise, de diplomatie et d'intelligence, ses commentaires rejoignaient les propos qu'il avait défendus lors de son dernier témoignage. En mars 2009, par exemple, le Lieutenant-général Leslie, à l'époque Chef d'état-major de l'Armée de terre, a affirmé au Comité que « [...] la création de nouveaux quartiers généraux et d'unités non déployables a forcé l'armée à remplir plusieurs centaines de postes nécessitant des militaires avec un haut niveau d'expérience et de connaissances militaires. Ce changement organisationnel est survenu à un moment où nos militaires sont particulièrement sollicités au sein des unités de campagne, des régiments, des brigades ainsi que dans les systèmes d'instruction. Ces gens sont indispensables afin de renflouer en personnel, le plus rapidement possible, nos unités opérationnelles ». Compte tenu de la criante pénurie d'officiers et de militaires du rang de niveau élevé, particulièrement dans l'Armée de terre, il a proposé, à court terme que « [...] les Forces canadiennes devront soit réduire leur niveau d'engagement opérationnel ou bien réduire le nombre de personnes employées au sein des quartiers généraux statiques et non déployables. Une autre option serait de possiblement réduire le nombre de quartiers généraux qui existent dans les Forces canadiennes ».

M. Leslie a profité de son témoignage en 2011 pour réitérer certaines des conclusions de son équipe. Ainsi, depuis 2004, la Force régulière a connu une expansion de l'ordre de 11 pour cent, ce qui équivaut à environ 6 500 personnes. Près de la moitié d'entre elles ont intégré l'Armée de terre. La Réserve a pour sa part connu une expansion de 23 pour cent, soit 6651 personnes « [...] pour la plupart des réservistes qui occupent des postes à temps plein dans des quartiers généraux au lieu d'assumer un rôle de leadership à temps partiel dans les manèges militaires ». La composante civile a connu quant à elle une expansion de 33 pour cent, soit 7 300 personnes. « [...] dont la plupart ont été affectées à des quartiers généraux dans des rôles de soutien ». Cette situation, a-t-il fait remarquer, a généré une expansion de 10 pour cent de la « frappe » et de 40 pour cent des « arrières ». En outre, « [...] les contrats de consultants, d'entrepreneurs et de services professionnels coûtent aux contribuables environ 2,7 milliards de dollars par an et représentent au moins 5 000 personnes qui assistent le personnel dans la région de la capitale nationale et dans d'autres quartiers généraux du pays. »

« Après beaucoup de travail ardu et d'analyse des conséquences de deuxième et de troisième ordre, l'équipe croit qu'il est possible, en améliorant l'efficacité administrative, de



Lieutenant-général Andrew Leslie

Photo du MDN

réaliser des économies d'environ un milliard de dollars pouvant servir soit à compenser une partie des compressions budgétaires que le gouvernement du Canada pourrait bien nous imposer [...] soit à payer la « taxe » qu'on pourrait exiger de nous afin de réduire le déficit. » Ce processus impliquerait une réduction « assez sensible » du nombre de quartiers généraux afin de pouvoir affecter des militaires et des civils à de nouvelles priorités, à envoyer sur le terrain 3 500 membres du personnel de la Force régulière, qui travaillent actuellement principalement dans des quartiers généraux, à démobiliser près de la moitié (4 500 personnes) des réservistes à temps plein et de réaffecter « [...] quelque 3 500 fonctionnaires à des fonctions de l'avenir ou d'investir les fonds ailleurs ». L'une des autres options envisagées est de réduire, sur une période d'environ 3 ans, la somme de 2,7 milliards de dollars consacrée aux services professionnels, aux consultants et aux entrepreneurs. Les auteurs du rapport sur la transformation proposent également la création d'un commandement de soutien interarmées « [...] pour augmenter l'efficacité globale d'environ 12 pour cent dans les trois ou quatre prochaines années, de recibler les quartiers généraux stratégiques sur les fonctions stratégiques plutôt que sur la gestion des activités sur le terrain ».

M. Leslie insiste sur le fait que « [...] nos propositions consistent à examiner ce que nous faisons maintenant et à renforcer ce que nous voulons garder, c'est-à-dire essentiellement les résultats opérationnels : les frégates, les groupes de combat, les avions qui livrent le ravitaillement ou qui bombardent des cibles, les hélicoptères, et cetera. Il faut ensuite réduire le superflu pour libérer les ressources tant humaines que financières dont nous avons besoin pour investir dans l'équipement et les activités de demain ou même d'aujourd'hui. Nous ne pouvons pas raisonnablement demander au gouvernement de nous en donner davantage lorsque nous avons de tels effectifs

dans les quartiers généraux, comme en témoigne la croissance depuis 2004 ». (On pourrait également ajouter qu'une bureaucratie lourde ne favorise pas l'appui du public à l'égard d'une capacité de défense canadienne crédible.) Au final, selon M. Leslie, l'effectif idéal des FC devrait compter environ 70 000 membres de la Force régulière, 30 000 réservistes (aussi bien à temps plein qu'à temps partiel) et environ 25 000 ou 26 000 fonctionnaires.

Le témoignage de M. Leslie a été, en grande partie, bien reçu par le Comité, mais les sénateurs ont exprimé des inquiétudes à l'égard du sort des réservistes à temps plein excédentaires, à l'égard des réductions prévues au sein de la main-d'œuvre civile qui se fondent sur aucune analyse complète, et à l'égard de la critique subjective du rapport concernant la transformation engagée à l'époque du Général Hillier. À propos du premier point, M. Leslie a insisté sur le fait qu'un nombre considérable de réservistes à temps plein conserveraient leur poste, et qu'on s'attendait à ce que bon nombre d'entre eux reviennent à temps partiel ou tentent d'intégrer la Force régulière. Pour ce qui est de la main-d'œuvre civile du MDN, M. Leslie reconnaît qu'un processus distinct d'« harmonisation institutionnelle » aborderait la question du nombre de civils, mais il affirme que, selon l'étude préliminaire effectuée par l'équipe de la transformation, la réduction proposée serait réalisable. Il a toutefois admis qu'une étude plus approfondie pourrait inciter à revoir les réductions prévues. Au troisième point, M. Leslie mentionne que les quatre quartiers généraux opérationnels mis sur pied à l'époque du Général Hillier « ont bien réussi », et que la transformation du Général Hillier « [...] n'a pas été un échec. Elle a en fait très bien réussi. » Cependant, les exigences et les conditions futures nécessitent l'adoption d'une nouvelle approche. Il est par contre tout à fait regrettable que la proposition visant la création d'un commandement de soutien interarmées — un engagement des plus ambitieux et un élément clé du rapport sur la transformation — n'a suscité pratiquement aucune discussion ni débat durant le témoignage.

*Le Rapport sur la transformation 2011 a généré une foule de données inspirantes et de très grande valeur à l'intention des décideurs civils et militaires, et a mis au jour une pléthore d'idées, de recommandations et de concepts fascinants. Or, il a par le fait même inévitablement semé la controverse et de grands doutes à l'égard d'une mise en œuvre à grande échelle plutôt que sélective. Par ailleurs, M. Leslie*

Photo du MDN 00 2011-0887-09



lui-même a mentionné au Sénat dans son témoignage : « Je crois être le seul qui ait bien accueilli toutes mes recommandations. » Pour certains, la témérité pure des auteurs du rapport dans leur volonté de procéder à des réductions considérables au sein de l'effectif militaire et civil de la bureaucratie est déjà cause suffisante de ridicule et de négativisme. D'autres, notamment l'ancien Chef d'état-major de la Défense, M. Rick Hillier, ont soutenu que des réductions de cette ampleur dans les quartiers généraux causeraient de graves dommages, et « détruirait » peut-être même les forces armées canadiennes. Certains ont mis en doute la viabilité de certaines recommandations précises tandis que d'autres, même s'ils appuient l'orientation de base du rapport sur la transformation, craignent qu'Ottawa, sous contraintes financières, empoche simplement les économies et n'utilise pas les ressources économisées pour investir dans des ensembles de compétences et de l'équipement essentiels. Cette crainte s'amplifie lorsque les ramifications éventuelles d'autres examens des dépenses dans l'ensemble du gouvernement — pour lesquels le MDN n'est assurément pas à l'abri — entrent en ligne de compte.

Il faut résister à la tentation de rejeter du revers de la main le rapport sur la transformation. Certes, les idées et les recommandations formulées dans le rapport ne seront pas toutes viables et perdront peut-être leur attrait une fois qu'elles auront été examinées attentivement, mais le rapport revêt tout de même une grande valeur — tant pour les recommandations précises que pour le principe dominant essentiel qui prévoit que la « frappe » doit être protégée et l'« arrière » réduit. Il devient fondamental d'ajouter que le volumineux travail de recherche mené lors de la préparation du rapport pourrait être mis à profit dans des études complémentaires. Il faut s'attarder davantage aux autres modes de prestation dans le contexte de la défense canadienne.

Enfin, une chose demeure préoccupante. Elle ressort à plusieurs stades du rapport, à au moins une occasion dans le témoignage de Leslie, et dans une multitude d'autres déclarations faites par des militaires en service et des militaires retraités des Forces canadiennes. Les forces canadiennes pourront échapper aux compressions draconiennes qui sont devenues monnaie courante dans de nombreuses organisations militaires alliées grâce au rendement économique relativement solide du Canada dans la conjoncture économique mondiale actuelle, à la générosité dont a fait preuve le gouvernement Harper en financement la revitalisation de la défense, au fait que les Canadiens soient plus sensibles à la sécurité et à la défense depuis le 11 septembre, qu'ils aient un sentiment d'appartenance plus profond à leur armée depuis les diverses opérations de secours aux sinistrés au Canada et à l'étranger, et encore plus important, dans la foulée du professionnalisme et des sacrifices associés à la mission en Afghanistan. Ces facteurs *atténuent* certes le risque de réductions considérables « sur la première ligne », mais ne l'*éliminent* assurément pas. Même avec les meilleures intentions du monde, le gouvernement Harper risque de se heurter à des obstacles politiques et financiers et de ne pas pouvoir investir les fonds nécessaires pour entièrement mettre en œuvre la Stratégie de défense Le Canada d'abord. Le

respect du public et son ouverture envers les Forces canadiennes ont atteint des sommets inégalés — en effet, les Forces canadiennes font partie de la psyché nationale, d'une façon jamais vue depuis des générations — mais cela ne garantit en rien la largesse financière si les conditions économiques se détériorent. Pas facile de se débarrasser d'anciennes habitudes parcimonieuses à l'égard des dépenses pour la défense. Il est également important de garder en tête que, bien que les Forces canadiennes jouissent de liens revigorés avec le public, ce dernier lui a témoigné un soutien plutôt mitigé durant la phase de combat de la mission en Afghanistan. Dans un tel climat, certains Canadiens — même ceux qui se sont ralliés depuis peu aux efforts des Forces canadiennes — pourraient chercher à éviter des engagements à des missions comme celles en Afghanistan en limitant les capacités militaires et le matériel nécessaire pour de telles missions. Ces Canadiens ne veulent pas nécessairement limiter le rôle de l'Armée à une force de défense du pays et/ou à une force constabulaire, mais leur point de vue pourrait par contre représenter un défi pour ceux qui cherchent à obtenir une force de portée mondiale plus solide, polyvalente et apte au combat.

Si le paysage géostratégique subissait de nouvelles secousses, cela influencerait forcément le contexte décisionnel canadien, mais il est également évident que ceux qui prônaient anciennement haut et fort l'amélioration de la capacité de préparation du Canada sont disparus. Par exemple, lorsque le gouvernement Trudeau a voulu diversifier les échanges commerciaux dans les années 70, les perceptions européennes à l'égard d'un lien avec une augmentation des échanges avec le Canada, et l'engagement manifeste du Canada envers la sécurité de l'Europe ont été déterminantes dans la décision du gouvernement Trudeau de s'engager dans une revitalisation complète des Forces canadiennes. La campagne de diversification des échanges a donné bien peu de résultats, mais elle a tout de même légué une quantité non négligeable de nouvel équipement — dont la plupart est encore utilisé — aux Forces canadiennes. De nos jours, le gouvernement Harper, et cela est tout à son honneur, a amorcé des efforts de diversification des échanges en Europe et dans d'autres régions. Cette fois-ci, par contre, les Européens, dont bon nombre ont provoqué des compressions draconiennes dans ses propres capacités de défense, n'ont pas intérêt à sermonner le Canada sur l'augmentation de leurs dépenses militaires et n'ont de toute manière pas la crédibilité pour le faire. D'ailleurs, il est incroyablement ironique que le Canada ait trouvé le moyen de rompre encore deux liens avec son réseau de sécurité déjà diminué en Europe : les opérations de la composante canadienne du système aéroporté d'alerte et de contrôle (AWACS) de l'OTAN et la contribution canadienne à la capacité alliée de surveillance terrestre (AGS) de l'OTAN. La dynamique de défense commerciale entre le Canada et l'Europe en 1975 ne se répétera pas.

---

M. Martin Shadwick enseigne la politique de défense canadienne à l'Université York. Il est l'un des anciens rédacteurs en chef de la Revue canadienne de défense.

## CRITIQUES DE LIVRES

### MILITARY JUSTICE IN ACTION: ANNOTATED NATIONAL DEFENCE LEGISLATION

par l'honorable Gilles Létourneau et le  
professeur Michel W. Drapeau

Toronto, 2011, 1761 pages, 108 \$

#### Critique de Richard Evraire

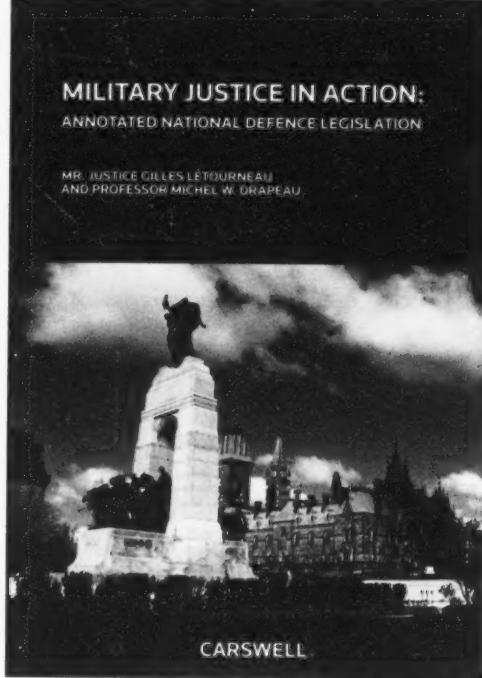
**A**u-delà d'inciter les gens à télécharger, à emprunter ou à acheter un livre pour le lire ou encore de les aider à faire comme s'ils avaient lu un livre sans même l'ouvrir, les critiques de livres peuvent, bien sûr, être très critiques ou encore pousser les auteurs vers de plus hauts sommets et les mener à de belles réussites, et ce, que ces derniers aient eu l'intention ou non de donner suite à leur premier ou tout dernier livre avec une version à jour ou encore plus détaillée sur le même sujet ou un sujet connexe. Compte tenu de l'enthousiasme manifesté pour leur premier livre publié en 2006, *Canadian Military Law Annotated*, Gilles Létourneau et Michel W. Drapeau ont décidé de publier un second ouvrage, *Military Justice in Action: Annotated National Defense Legislation*, qui vient combler un manque de publications érudites sur la législation régissant les Forces armées canadiennes. Un tel manque d'ouvrages sur le sujet est déconcertant puisque plus d'un million de Canadiens sont soumis aux dispositions de la législation militaire.

Selon les auteurs, leur nouvelle publication vise à « (...) présenter aux juristes et aux non-initiés une revue de toute la jurisprudence de la législation régissant les Forces canadiennes et offrir un ouvrage de référence fiable, relativement complet et faisant autorité qui, jumelé à leur première publication, couvre l'ensemble de la législation militaire du Canada ». L'auteur d'une critique de *Canadian Military Law Annotated*, publiée en 2007 dans la *Revue militaire canadienne*, est d'avis que Gilles Létourneau et Michel W. Drapeau ont réussi à combler l'énorme manque de publications sur la législation militaire, mais que leur livre comporte [traduction] « des lacunes mineures et majeures », soit certaines erreurs de mise en forme du texte et certaines omissions de points importants de la législation militaire. Il a conclu sa critique avec ces propos : [traduction] « (...) en espérant que d'autres viendront combler les lacunes laissées par ce premier effort ».

Dans leur seconde publication sur la législation militaire du Canada, les auteurs apportent non seulement une importante contribution à la documentation disponible, mais attirent également l'attention des personnes chargées de fournir la meilleure éducation juridique possible aux juristes sur l'importance du droit mili-

taire, une composante valide d'une éducation juridique complète, et ainsi de permettre à de plus en plus de futurs juristes de prendre des cours de droit militaire.

Il est important que les militaires soumis au *Code de discipline militaire*, entre autres les officiers et les militaires du rang de la Force régulière, des Forces spéciales et de la Force de réserve des Forces canadiennes, comprennent le cadre juridique qui régit leur service et y aient accès. Ils doivent en outre assumer la responsabilité de la mise en application des dispositions de la *Loi sur la défense nationale*. Dans les 1761 pages de l'ouvrage imposant, les lecteurs militaires trouveront des extraits complets de la *Loi*, des Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes (ORFC) (Volume 1 – Administration, Volume 2 – Discipline et Volume 3 – Finances), des Règles militaires de la preuve et des Règles de la cour d'appel de la cour martiale du Canada. Un index très détaillé et facile à utiliser est inséré à la fin de l'ouvrage et des en-têtes sur chaque page rappellent rapidement aux lecteurs l'article de la *Loi* qu'ils sont en train de consulter.



Les lecteurs prendront plaisir à lire les annotations (notes ou commentaires explicatifs ou critiques) de presque tous les articles de la *Loi*. Ces annotations, le fruit de vastes recherches menées par les auteurs qui se sont penchés sur quelque 400 décisions judiciaires, aident les lecteurs à mieux comprendre les dispositions de la *Loi*. Elles fournissent également aux législateurs, aux spécialistes de la législation militaire, aux membres de la hiérarchie militaire, aux pédagogues et aux étudiants en droit des points de référence de la jurisprudence qui renvoient chaque article annoté de la *Loi* à la législation du Canada. Une telle caractéristique du

livre devrait attirer l'attention de tous les membres des Forces canadiennes, compte tenu des difficultés que posent la *Charte canadienne des droits et libertés* et certaines conséquences de l'évolution de la société à des articles de la *Loi*.

Il est bon de rappeler, tout comme le font les auteurs, que les militaires soumis au *Code de discipline militaire* ne suspendent ni ne supplantent les droits qui leur sont accordés en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés* et que la Couronne doit juger toute « restriction » à un droit ou à une liberté comme étant raisonnable et justifiée dans une société libre et démocratique. De plus, les lecteurs gagneront à savoir que malgré des efforts déployés récemment pour moderniser des articles de la *Loi*, il existe toujours un écart entre le droit commun et le droit militaire du Canada. Par exemple, contrairement aux principes élémentaires du droit commun, le commandant du militaire accusé d'avoir commis une infraction disciplinaire ou criminelle n'est pas tenu d'avoir une formation juridique pour mener le procès sommaire. En outre,

## CRITIQUES DE LIVRES

pour les procès sommaires, il n'est pas obligatoire de garder un compte rendu des délibérations, le conseiller juridique ne peut pas être présent aux délibérations et il est impossible de porter la décision en appel, et ce, même si le droit militaire prévoit une peine maximale de 30 jours de détention. Enfin, un civil soumis au *Code de discipline militaire* qui comparaîtrait en cour martiale générale serait jugé par un juge militaire, un procureur militaire et un comité de cinq officiers des Forces canadiennes. S'il comparaîtrait devant un tribunal criminel, ce civil serait jugé par douze citoyens. Comme les auteurs l'indiquent clairement dans leur introduction, les législateurs peinent à trouver le moyen d'harmoniser la *Loi* avec le droit commun et la *Charte canadienne des droits et libertés* en réduisant, et par exemple, l'écart entre le droit criminel militaire et le droit criminel civil.

Dans n'importe quelle critique de livre, il est généralement indispensable de soulever les erreurs de fait et les omissions. Étant donné l'ampleur du travail entrepris par les auteurs et tout le temps nécessaire pour assembler et faire publier leur ouvrage, il est compréhensible que dans la section réservée aux commentaires, quelques renseignements (mais vraiment très peu) sur des articles de la *Loi* doivent être corrigés ou mis à jour. Par exemple, les lecteurs qui connaissent très bien les Forces canadiennes et leurs établissements d'enseignement et associations remarqueront que les auteurs ne font pas mention des programmes d'études supérieures et d'apprentissage à distance du Collège militaire royal du Canada (CMR) (p. 141) ni du fait que la Fédération des instituts militaires et interarmées du Canada (FIMIC), créée en 1973 pour encadrer les divers instituts militaires et interarmées indépendants du Canada, a été dissoute il y a un peu plus d'un an, forçant ces instituts à reprendre leur statut indépendant (p. 143). Pour être juste envers les auteurs, il faut mentionner que de telles « inexactitudes » n'ont aucune conséquence sur les principaux objectifs de leur livre.

Enfin, et surtout, *Military Justice in Action: Annotated National Defense Legislation* apporte sa plus grande contribution à la doctrine juridique militaire du Canada, un domaine qui est dépourvu de la documentation (c'est-à-dire de textes de nature juridique, d'articles de revues professionnelles, d'ouvrages de doctrine, de précis, etc. rédigés par des juristes spécialisés dans les domaines pénal, disciplinaire, administratif et organisationnel) qu'on suppose qui existe en profusion sur le droit militaire du Canada et qui permettrait d'expliquer, d'interpréter, d'analyser et de critiquer la législation ou les décisions des tribunaux. Comme la documentation sur la doctrine en question est rare, les législateurs, les juristes militaires et civils ainsi que les membres des facultés de droit n'ont pas accès à la quantité et à la qualité d'outils nécessaires pour mieux comprendre les principes et les théories qui sous-tendent la législation militaire du Canada. Parmi les outils nécessaires, il faut mentionner, entre autres, des références judiciaires pour entreprendre des projets de recherche sur des questions de législation militaire au Canada et de l'information pour examiner ou résoudre des problèmes juridiques précis liés aux Forces canadiennes.

Félicitations aux auteurs qui ont réussi un véritable tour de force, qui tombe très à propos.

1. G. Létourneau et M.W. Drapeau. *Canadian Military Law Annotated*. Toronto, Carswell, 2006.

Le Lieutenant-général (à la retraite) Richard Evraire, CMM, CD, est un officier d'infanterie qui possède une vaste expérience et qui a commandé et occupé des fonctions à tous les niveaux. Il est le président de la Conférence des associations de la défense et le président du conseil des gouverneurs du Collège militaire royal de Saint-Jean.

### THE CANADIAN FORCES AND ARCTIC SOVEREIGNTY: DEBATING ROLES, INTERESTS AND REQUIREMENTS, 1968-1974

par P. Whitney Lackenbauer et Peter Kikkert

Waterloo, Ontario, Presses de l'Université Wilfrid Laurier, 2010

398 pages, 34,95 \$ (couverture souple)

ISBN 13: 978-1-92680-400-2

**Critique du Major Tony Balasevicius**

**E**n 2009, le gouvernement canadien a présenté sa nouvelle politique sur l'Arctique dans sa *Stratégie pour le nord du Canada*. Cette stratégie vise à permettre au Canada d'exercer sa souveraineté dans l'Arctique et d'aider le Nord à réaliser son véritable potentiel en tant que région dynamique et prospère du Canada. Bien que, de l'avis général, il soit grand temps que le Canada investisse davantage pour l'Arctique, les opinions diffèrent quant au choix de la méthode à privilégier pour atteindre l'objectif fixé. Plus précisément, certains analystes craignent que le gouvernement fasse appel aux Forces canadiennes (FC) plus qu'il n'est nécessaire pour rétablir sa souveraineté dans le Nord et que, par con-

séquent, certains objectifs de développement plus prioritaires soient mis de côté.

Désireux de mettre en perspective le débat sur la souveraineté, P. Whitney Lackenbauer, directeur du département d'histoire de l'Université St. Jerome (Université de Waterloo), a fait équipe avec Peter Kikkert, étudiant au doctorat en histoire de l'Université de l'Ouest de l'Ontario, pour rédiger *The Canadian Forces and Arctic Sovereignty: Debating Roles, Interests, and Requirements, 1968-1974*.

Produit sous la direction d'une équipe de rédacteurs en chef, cet ouvrage traite des recommandations et des arguments qui ont été présentés relativement au rôle des Forces canadiennes à l'égard de la souveraineté du Canada dans l'Arctique durant les années qui ont précédé et celles qui ont immédiatement suivi la présentation du livre blanc sur la défense de 1971. L'ouvrage est divisé en trois sections, soit une introduction, une série d'articles compilés par les rédacteurs en chef et une postface, rédigée par un expert reconnu dans le domaine de la sécurité dans l'Arctique, le professeur Rob Huebert, de l'Université de Calgary.

L'introduction présente un excellent aperçu des problèmes, faits marquants et débats qui ont servi de base à la rédaction des documents d'orientation dont il est question dans l'ouvrage. Elle

## CRITIQUES DE LIVRES

décrit la réaction des FC à l'égard des directives du gouvernement concernant les questions militaires liées à l'Arctique et fait ressortir les divisions entre les divers ministères sur les moyens à prendre pour établir la souveraineté. La rigueur de l'analyse présentée dans la première section et le soin qui a été apporté au style facilitent la lecture de l'exposé des diverses questions.

La deuxième section, qui constitue la partie centrale du livre, renferme 63 articles. Elle donne d'abord un aperçu des définitions initialement proposées par le gouvernement pour cerner le concept de la souveraineté puis décrit le rôle que les Forces canadiennes ont joué pour soutenir les revendications territoriales en Arctique. Les arguments sont ensuite regroupés dans une étude de cas où sont exposés le point de vue et la réaction du gouvernement relativement au franchissement du passage du NordOuest par le pétrolier *S. S. Manhattan*, en septembre 1969.

Vient ensuite un compte rendu du travail de planification des opérations en Arctique que le ministère de la Défense nationale (MDN) a réalisé. Les rédacteurs en chef donnent un aperçu unique de l'analyse que les planificateurs du Ministère ont faite pour cerner les menaces possibles, le rôle des intéressés et les ressources qui pourraient être mises à la disposition des responsables de la mission en Arctique. Rédigé dans le cadre de cet exercice de planification, le document *Concept of Operations for the Canadian Forces Northern Region*, daté du 14 juillet 1970, est particulièrement important. Ce document, qui a été classifié pendant des années, résume bien l'interprétation que les FC ont donnée aux arguments présentés et les directives qui leur avaient été fournies à l'époque.

Figurent ensuite des données éclairantes sur le contexte entourant l'adoption de ce qu'on appelle aujourd'hui l'approche pangouvernementale à la conduite des opérations. Les relations qu'entretiennent les Forces canadiennes avec les autres ministères sont expliquées ainsi que, dans une certaine mesure, les moyens que chacun pourrait prendre pour veiller à ce que les intérêts communs soient servis. Il ressort des articles présentés que l'approche pangouvernementale n'est pas utile qu'aux fins de la gestion de l'espace de combat moderne, car il semble qu'elle était déjà utilisée couramment au sein du gouvernement, et cela, dès le début des années 1970.



La section se termine par une description de la réaction du ministère des Affaires extérieures aux versions préliminaires du livre blanc sur la défense et une analyse d'un certain nombre d'extraits de comptes rendus des délibérations de la Chambre des communes et de rapports qui permettent de cerner avec précision le rôle que les Forces canadiennes ont joué dans l'Arctique durant la période visée. La lecture de ces documents est parfois ardue. Toutefois, les rédacteurs en chef ont organisé les articles et les arguments d'une manière vraiment efficace, de façon à présenter les thèmes principaux selon un ordre logique.

Rédigée par M. Huebert, Ph. D., la postface est intéressante et présente au lecteur diverses facettes de l'analyse qui est faite dans la première section. M. Huebert fait ressortir bon nombre des contradictions inhérentes au choix des mesures que le gouvernement a prises relativement à l'Arctique et défend d'une manière convaincante l'idée que le gouvernement n'a pas fait tout ce qui aurait pu être fait, parce que son approche était de s'en tenir à des solutions peu coûteuses pour régler les problèmes.

Le livre *The Canadian Forces and Arctic Sovereignty* est un ouvrage envoûtant à bien des égards; en effet, les auteurs ont su bien doser l'information et les données analytiques présentées pour permettre au lecteur de comprendre les démarches entreprises par le gouvernement de 1968 à 1974 en vue de trouver des solutions aux problèmes liés à la souveraineté du Canada dans l'Arctique. P. Whitney Lackenbauer et Peter Kikkert ont donné aux Canadiens une source de renseignements bien documentée qui demeura sans aucun doute pertinente dans les années à venir. Comme Peter Huebert l'a fait remarquer avec justesse, « bon nombre des arguments qui ont influé sur les choix du gouvernement dans les années 1960 et 1970 ressemblent étrangement à ceux qui sont présentés de nos jours ». Une bonne partie du matériel présenté dans ce livre est encore d'intérêt pour les chercheurs, les analystes et les décideurs, tout simplement parce que le débat sur les priorités du gouvernement concernant l'Arctique ne semble pas avoir beaucoup changé au fil du temps.

Le Major Tony Balasevicius est un officier d'infanterie des plus expérimentés. Il a fait partie de l'équipe qui s'est penchée sur le « concept d'intégration de l'Arctique » et dirige actuellement celle qui est chargée de définir le concept d'habilitation du renseignement, de la surveillance et de la reconnaissance des Forces canadiennes.

## CRITIQUES DE LIVRES

### FROM COLD WAR TO NEW MILLENNIUM – THE HISTORY OF THE ROYAL CANADIAN REGIMENT, 1953-2008

par le Colonel Bernd Horn

Toronto, Dundurn, 2011, 496 pages, 39,95 \$

ISBN 978-1-555488-896-2 (livre relié)

ISBN 978-1-555488-895-5 (livre à couverture souple)

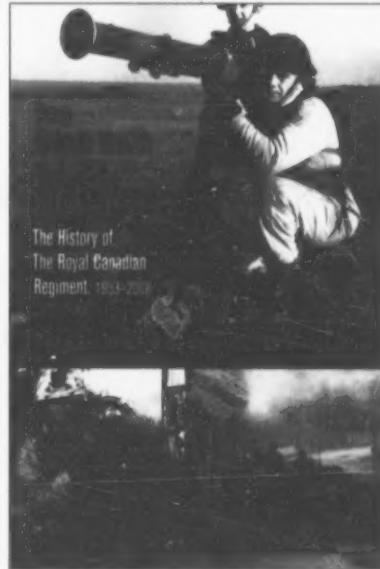
#### Critique de Michael Goodspeed

Dans son plus récent ouvrage, *From Cold War to New Millennium. The History of the Royal Canadian Regiment 1953-2008*, le Colonel Bernd Horn adopte une approche unique pour raconter l'histoire du Royal Canadian Regiment (RCR). La plupart des auteurs de ce genre d'histoires tentent généralement de décrire chronologiquement la vie régimentaire en périodes de paix et de guerre, ce qui ne surprend en rien, car ces histoires sont en soi des examens tactiques et personnels des exploits d'une unité. Pendant les 150 dernières années, des variantes de cette façon classique d'écrire les histoires des régiments ont été coutume, et trop souvent, les manœuvres et les membres des unités ont été décrits non seulement de très près, mais également sous un jour uniformément favorable. Le Colonel Horn a fait tout autrement dans son ouvrage.

Pour l'histoire du RCR, le Colonel Horn s'est délibérément éloigné de cette façon plutôt prévisible d'écrire, et ça lui a réussi. Dans son ouvrage, la plus récente étude sur le RCR, il a déployé des efforts considérables pour décrire les activités du RCR dans un contexte politique, stratégique et opérationnel général. Il a tout de même réussi à inclure suffisamment de détails pour que les lecteurs comprennent très bien les réalisations du RCR au cours de la période en question. Il a émaillé son ouvrage de nombreuses citations et anecdotes fournies par divers membres de tous grades du RCR, et il a décrit avec une si grande précision la façon dont chacun d'eux a perçu les événements que les lecteurs se font clairement une idée des nombreux dangers, défis, frustrations et triomphes du RCR. Tous les militaires qui ont servi pendant cette période pourront facilement s'identifier au récit.

En plus d'inclure des citations et des anecdotes très personnelles des membres du RCR, le Colonel Horn s'est employé à examiner et à évaluer le contexte détaillé et les facteurs déterminants qui ont façonné le RCR dans la période qui a suivi la guerre de Corée. Le Colonel Horn, en combinant le point de vue tactique et le point de vue général de l'Armée de terre dans *From Cold War to New Millennium. The History of the Royal Canadian Regiment 1953-2008*, offre aussi bien un examen global de la mentalité politique et militaire de l'époque que de l'histoire du RCR.

Le Colonel Horn a divisé son ouvrage en neuf chapitres, et aborde efficacement le sujet pendant trois périodes précises, soit la guerre froide, les années 1990 et le nouveau millénaire.



Dans son étude de la guerre froide, il traite des principales tâches de l'Armée de terre, soit la survie nationale, la défense du Canada, les engagements pris par le Canada envers l'OTAN en ce qui concerne l'Europe centrale et l'Europe du Nord, le maintien de la paix à Chypre, ainsi que les effets débilitants du dédoublement de tâches et des problèmes liés à l'instruction qui caractérisaient les bataillons canadiens pendant les dures années de la guerre froide. Il offre aussi son point de vue sur des sujets aussi variés que l'unification, le démantèlement des régiments et le recours à l'infanterie immédiatement après une attaque nucléaire sur le champ de bataille, une doctrine qui occupait une grande importance à la fin des années 1950 et au début des années 1960 et qui serait impensable de nos jours.

Le Colonel Horn, dans son étude des années 1990, analyse la participation du RCR pendant la crise d'Oka, sa participation limitée pendant la première guerre du Golfe, ainsi que son long et distingué service dans les Balkans. De plus, il présente un survol de l'expérience du RCR, du moins en partie du point de vue du 3<sup>e</sup> commando du Régiment aéroporté du Canada, en Somalie. Pour conclure cette période, il se penche sur le manque de confiance envers les Forces canadiennes qui a suivi le conflit en Somalie, soit les diverses manifestations, causes et conséquences.

En ce qui concerne le nouveau millénaire, il inclut des descriptions courtes, mais complètes des opérations en Érythrée et en Haïti, et il jette de la lumière sur le nouvel état d'esprit des membres de l'Armée de terre après la participation du RCR en Somalie. La description de la participation du RCR à des opérations en Afghanistan est l'élément le plus solide de l'ouvrage. En effet, le Colonel Horn évalue la participation du RCR à l'instauration de la sécurité à Kaboul dans le cadre de l'opération *Athena*, mandatée par l'ONU, et fournit un sommaire bien cartographié et illustré de l'opération *Medusa*. Il décrit avec tout autant de brio les manœuvres des groupements tactiques du RCR et des équipes provinciales de reconstruction qui se sont succédés, au fur et à mesure que la nature de la participation du Canada est passée du combat conventionnel à la contreinsurrection.

Il est évident qu'en rédigeant *From Cold War to New Millennium. The History of the Royal Canadian Regiment 1953-2008*, le Colonel Horn a essayé dans la mesure du possible de consulter des sources primaires. L'ouvrage est amplement annoté, sans être prétentieux. Il faut noter que, comme moyen de documenter son ouvrage, le Colonel Horn inclut souvent des notes en bas de page qui renferment des commentaires ou des détails supplémentaires. Ses références et notes en bas de page valent la peine d'être lues. L'ouvrage est bien présenté: les photos sont choisies avec soin afin de bien représenter la période, les cartes et tableaux sont simples, claires et en nombre suffisant. Pour un livre à couverture souple, il faut reconnaître que le prix de 39,95 \$ est élevé, mais pas exorbitant.

## CRITIQUES DE LIVRES

Les nombreuses observations utiles formulées par le Colonel Horn sur divers sujets, comme les répercussions de l'unification et la nature de la « collaboration interarmées », la défense du Canada et du Nord canadien, la nature des opérations de maintien de la paix et la contre-insurrection, demeurent des préoccupations pour les FC et le Canada. L'ouvrage s'adresse d'abord et avant tout aux membres du RCR, mais pourrait aussi intéresser un public beaucoup plus large que la plupart des ouvrages de ce genre.

Très peu d'éléments de l'ouvrage m'ont déplu. Il ne s'agit ni d'une suite simple d'événements ni d'une louange de la tradition régimentaire. Il s'agit de l'histoire du RCR comme elle devrait être racontée. Le Colonel Horn offre aux lecteurs un examen réfléchi, qui suscite la réflexion, du RCR et de sa place dans

l'histoire du Canada. *From Cold War to New Millennium, The History of the Royal Canadian Regiment 1953-2008* est facile à lire, instructif et provocant; il s'agit probablement du sommaire le plus perspicace qui soit de cette période de l'histoire militaire du Canada. Le Colonel Horn a démontré de façon irréfutable la valeur du RCR au Canada. Il a rédigé un récit juste sur les cinquante-cinq dernières années du RCR; il a implicitement fait la preuve que le RCR demeure une des institutions les plus distinguées et loyales du Canada.

*Le Lieutenant-colonel (à la retraite) Michael J. Goodspeed est un ancien officier de l'infanterie du Princess Patricia's Canadian Light Infantry (PPCLI) et est lui-même un auteur reconnu de fiction militaire. Il contribue aussi régulièrement à la Revue militaire canadienne.*

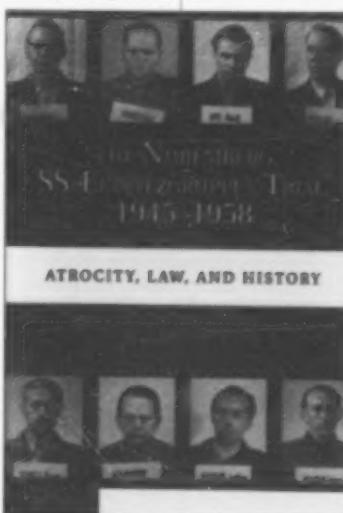
### THE NUREMBERG SS-EINSATZGRUPPEN TRIAL, 1945-1958: ATROCITY, LAW, AND HISTORY

par Hilary Earl

Cambridge (R.-U.), Cambridge University Press, 2009,  
xv + 336 pages, 91,95 \$ (livre relié), 28,95 \$ (livre de poche grand public)  
ISBN 978-0-521-45608-1 (livre relié)  
ISBN 978-0-521-17868-6 (livre de poche grand public)

**Critique de Brian Bertosa**

En 1941 et 1942, durant l'occupation de l'Union soviétique, les fameux *Einsatzgruppen* allemands (littéralement « groupes d'intervention » ou « forces opérationnelles »), ces unités paramilitaires de la SS et de la police, ont assassiné environ un million de personnes, notamment des gens ayant une déficience physique ou mentale, des cadres communistes, des Tziganes et, en particulier, des Juifs. Au départ, les *Einsatzgruppen* organisaient des fusillades à l'extérieur, puis utilisaient des camions qui servaient de chambre à gaz au monoxyde de carbone, mais dès 1943 les camps de concentration sont devenus le principal moyen d'extermination. En 1945, au moins une sousunité des *Einsatzgruppen* figurait encore dans les documents officiels. En 1947, les autorités américaines d'occupation ont décidé de traduire devant la justice vingtquatre leaders des *Einsatzgruppen* et de leurs diverses sousunités dans le cadre d'un des procès de Nuremberg (mieux connu sous le nom de « Procès des *Einsatzgruppen* »), lesquels faisaient partie de la seconde vague de procès de Nuremberg. Étant donné qu'il s'agit du seul procès de Nuremberg qui s'est penché exclusivement sur La solution finale de la question juive, il est quelque peu surprenant de constater qu'aucun ouvrage entier n'avait été publié à ce sujet avant 2009. Cette année-là, la Canadienne Hilary Earl, de l'Université Nipissing, a remédié à la situation en rédigeant un livre dont la popularité a été telle qu'on l'a réimprimé à deux reprises, ce qui est rarissime pour une publication savante.



Puisque de nombreux ouvrages ont été consacrés à l'étude exhaustive des activités des *Einsatzgruppen* au cours des décennies précédentes, l'auteure fait porter sa réflexion sur un ensemble de sujets complémentaire, quoique différent, plutôt que de ne se rabattre que sur une poignée d'exemples destinés à illustrer son propos. À la suite d'une introduction approfondie, dans laquelle on expose le *modus operandi* des *Einsatzgruppen*, le chapitre 1 propose une analyse du fondement juridique de la seconde vague des procès de Nuremberg, avec comme toile de fond la dégradation rapide des relations entre les puissances occidentales et l'Union soviétique et le resserrement graduel de la politique américaine au sujet des crimes de guerre vu qu'il sera impossible de traîner devant la justice autant de responsables qu'il avait été prévu de le faire avant la fin de la guerre. Le chapitre 2 dresse un portrait fascinant d'Otto Ohlendorf, un des leaders du *Einsatzgruppe D*, qui a tout avoué avec candeur (et naïveté) aux Britanniques et aux Américains qui l'ont capturé puisqu'il croyait sincèrement qu'il n'avait rien fait de mal. En raison de son témoignage franc, il a été l'un des accusés les plus en vue du Procès des *Einsatzgruppen*.

Le chapitre 3, que bon nombre de lecteurs considéreront comme le cœur de l'ouvrage, brosse un portrait de chacun des accusés afin d'explorer leur « feuille de route criminelle », pour reprendre la formulation de l'auteure. Cette dernière examine plusieurs facettes de leur vie, y compris l'âge (bon nombre des accusés ont atteint la majorité au lendemain brutal de la Première Guerre mondiale), le lieu d'origine, la religion, la profession (un des accusés était un prêtre protestant!), l'adhésion au Parti, la carrière dans la SS, le SD (ou *Sicherheitsdienst*, le service du renseignement de la SS) ou la *Gestapo* (il est important de souligner que ces hommes n'étaient pas des militaires) et l'éducation, qui revêt un intérêt particulier. À ce sujet, le juge Michael Musmanno, président du tribunal, précise que [traduction] « ... puisque les vingt-[quatre] accusés sont inculpés du meurtre d'un million de personnes, on pourrait s'attendre à voir au banc des accusés une horde de vulgaires barbares peu instruits. Au lieu de cela, nous sommes en présence d'un groupe d'hommes

juge Michael Musmanno, président du tribunal, précise que [traduction] « ... puisque les vingt-[quatre] accusés sont inculpés du meurtre d'un million de personnes, on pourrait s'attendre à voir au banc des accusés une horde de vulgaires barbares peu instruits. Au lieu de cela, nous sommes en présence d'un groupe d'hommes

## CRITIQUES DE LIVRES

ayant une éducation remarquable. » (p. 96). Six des accusés avaient obtenu un doctorat et l'un d'eux, Otto Rash, en avait même deux. Bien qu'on puisse penser que les études poussées peuvent empêcher une personne d'être sous l'emprise d'idéologies radicales, le contexte particulier de l'Allemagne nazie, dont on a une illustration à travers la vie de ces hommes, semblent indiquer exactement le contraire.

Le procès est couvert aux chapitres 4, 5 et 6, qui abordent respectivement les stratégies de la défense, les résultats de ces dernières et le jugement. Le concept d'obéissance aux ordres des supérieurs et la façon dont Musmanno a démolé cette idée est sans doute un point culminant de cette partie de l'ouvrage, qui devrait intéresser plusieurs lecteurs militaires. En un mot, le procureur n'avait qu'à faire dire à un accusé qu'il ne commettait jamais certains actes, même si l'ordre direct lui en était donné. Sans doute un leader parmi les accusés, Ohlendorf était calme durant son témoignage et il a seulement hésité quelques secondes avant d'affirmer qu'il aurait tué sa propre sœur si on le lui avait ordonné. À l'opposé, Willy Seibert était moins soumis à l'idéologie, ou il n'était pas prêt à mentir. Lorsque Musmanno lui a demandé s'il aurait tué ses propres parents, il a finalement répondu par la négative, après avoir passé une nuit blanche puisque l'audience avait été suspendue en attente de sa réponse. Cet aveu a taillé en pièces l'argumentation de la défense. Et le jugement a finalement conclu que [traduction] « ... certains ordres... peuvent être enfreints et, étant donné qu'ils peuvent être enfreints, la seule conclusion raisonnable [est] que les accusés avaient participé à un génocide en toute liberté et de leur propre chef. » (p. 206)

Le dernier chapitre fournit un bref aperçu de la politique européenne au début de la guerre froide, au moment où les Américains étaient pressés de rallier les Allemands en raison de l'essor de l'influence soviétique. Les demandes véhémentes des groupes nationalistes allemands ont entraîné la commutation de bon nombre de peines imposées à l'issue des procès de Nuremberg. Sur les quatorze sentences de peine de mort prononcées au procès des *Einsatzgruppen*, seules quatre ont été exécutées, et le dernier accusé dans cette affaire a été libéré de prison en 1958.

L'ouvrage se termine avec une brève conclusion.

Le récit de Earl est extrêmement bien documenté, le style d'écriture est limpide et les termes juridiques sont utilisés avec parcimonie, comme c'est le cas dans les séries télévisées qui relatent le quotidien dans les salles d'audience. Toutefois, pour un éditeur aussi prestigieux que Cambridge, il est surprenant de constater que le travail éditorial de ce livre est à ce point inégal et qu'on trouve, entre autres, des structures de phrase déficientes, y compris des phrases incomplètes à l'occasion. Les vétilles concernant la forme méritent à peine d'être mentionnées dans un ouvrage si intéressant et important. À n'en pas douter, la pertinence du livre *The Nuremberg SS-Einsatzgruppen Trial* au niveau de l'historiographie de l'Holocauste et du Troisième Reich ne fera qu'accroître avec le temps.

Brian Bertosa est un chercheur indépendant qui habite à Cobourg, en Ontario. Ses articles et ses critiques ont été publiés dans la Revue militaire canadienne, le *Journal of Military History et War & Society*.



## CRITIQUES DE LIVRES

### CORPS COMMANDERS. FIVE BRITISH AND CANADIAN GENERALS AT WAR, 1939-45

par Douglas E. Delaney

Vancouver, University of British Columbia Press, 2011

408 pages, 34,95 \$ (PB)

#### Critique du Colonel Bernd Horn

**V**oilà un ouvrage brillant. Doug Delaney, Ph. D., ancien officier d'infanterie d'expérience maintenant professeur agrégé d'histoire au Collège militaire royal du Canada, est l'auteur d'un ouvrage très pertinent et ce, à plusieurs niveaux. Premièrement, il contient cinq grandes études de cas sur des commandants de corps de la Seconde Guerre mondiale; deuxièmement, il démontre bien l'utilité et la valeur de l'instruction dispensée par le collège d'état-major britannique pendant cette période et l'incidence de cette instruction sur l'interopérabilité au sein du Commonwealth; et troisièmement, on y traite de leadership et de commandement.

*Corps Commanders*, tel que le laisse deviner le titre, met en scène cinq commandants de corps fort différents qui ont évolué dans le contexte de la Seconde Guerre mondiale. Deux sont britanniques, le Lieutenant-général Sir Brian Horrocks et le Général Sir John Crocker. Les trois autres sont canadiens, soit le Lieutenant-général E.L.M. Burns, le Lieutenant-général Guy Granville Simonds et le Général Charles Foulkes. Ils étaient tous très différents les uns des autres. Comme l'indique M. Delaney, un était « ...un acteur accompli, un autre un gentilhomme discret, un autre un bureaucrate avéré, un autre un genre d'intellectuel avec peu de volonté et le dernier un intellectuel avec de la volonté à revendre. » [traduction] Delaney relate brillamment l'histoire de chacun d'eux en étudiant leur personnalité, leur formation de commandant, leurs interactions avec les autres et leur façon de combattre.

Chaque étude de cas est tout à fait exhaustive. On fournit pour le lecteur un portrait et une description fouillée de chacun des commandants – les expériences qui ont façonné leur personnalité, leurs forces et leurs faiblesses, de même que les raisons derrière leurs succès ou leurs échecs. Delaney transporte même le lecteur au cœur des campagnes et des batailles auxquelles ont pris part les cinq hommes pendant leur mandat de commandant de corps, les analysant de façon fort perspicace. Des cartes détaillées viennent éclairer les propos de l'ouvrage. À la fin de chaque chapitre, le lecteur a indubitablement l'impression de bien comprendre à la fois « l'homme » et « la situation ».

Sans surprise, chaque étude de cas est extrêmement intéressante, les commandants de corps faisant l'objet de cet ouvrage ayant des personnalités si différentes. Certains étaient bons, d'autres excellents, et d'autres encore ni bons ni excell-

lents. Néanmoins, en se penchant sur leurs forces, leurs faiblesses, leurs réalisations et leurs échecs, Delaney analyse le concept de commandement et ses principales composantes. Par conséquent, le livre est presque un guide sur « comment » devenir un bon commandant. En fait, le lecteur y trouve une véritable introduction au leadership et au commandement. À ce titre, le lecteur peut facilement tirer d'importantes leçons des études de cas en ce qui a trait au commandement efficace, en s'inspirant tant des bons que des mauvais exemples. Qui plus est, les études de cas exposent également des constats intemporels sur la profession de soldat, que ce soit le dictum de Montgomery selon lequel un commandant doit toujours agir avec confiance et inspirer la confiance, peu importe les circonstances, ou encore la nécessité de partager les épreuves avec les soldats. Ces quelques « vérités » constituent un rappel utile pour les leaders de tous les niveaux.

Dans son récit, M. Delaney fournit également un excellent aperçu d'autres alliés clés de la guerre, de même que de la question délicate de la guerre de coalition. À cet effet, l'ouvrage décrit et explique avec une grande efficacité et de façon concise et logique les nuances des relations complexes entre les partenaires et les alliés avec lesquelles doivent jongler les commandants. Comme plusieurs s'en doutent peut-être, les habiletés, les compétences et l'expérience ne sont pas toujours les seuls, ou les principaux, motifs de promotion.

Tout au long de l'ouvrage, le style adopté est juste et fluide. Le livre est fondé sur des recherches méticuleuses et il comprend d'impressionnantes notes en fin de texte qui fournissent d'excellentes références, de même que des notes explicatives supplémentaires. L'ouvrage contient également un index détaillé et une bibliographie imposante. Finalement, 18 photographies en noir et blanc viennent compléter le récit et permettent de se faire une idée de ce à quoi ressemblaient plusieurs des personnages mentionnés.

En somme, *Corps Commanders* est un ajout important à l'ensemble de connaissances sur la Seconde Guerre mondiale et à l'étude du commandement. Bien que cette guerre ne soit pas récente, les nombreuses leçons qu'on peut en tirer sont intemporelles et sont tout aussi pertinentes aujourd'hui qu'à cette époque. En conclusion, il s'agit là d'un ouvrage exceptionnel qui devrait faire partie des lectures de tout leader ou commandant en devenir, et ce, le plus tôt possible dans leur carrière. Il s'agit également d'une lecture fortement recommandée pour tout militaire, quel que soit son grade, de même que pour les historiens et toute personne s'intéressant à la profession des armes.

Le Colonel Bernd Horn, OMM, MSM, CD, Ph. D., est chef d'état-major – Programmes d'instruction et d'éducation stratégiques à l'Académie canadienne de la Défense. Il est également professeur auxiliaire en histoire au Collège militaire royal du Canada.

